



저작자표시-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사 학위논문

기초지방자치단체의 교육예산의
결정요인에 대한 연구 :
서울시 산하 자치구를 중심으로

2015년 2월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학전공
홍 주 석

기초지방자치단체의 교육예산의
결정요인에 대한 연구 :
서울시 산하 자치구를 중심으로

지도교수 임 도 빈

이 논문을 행정학 석사 학위논문으로 제출함
2014년 12월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학전공
홍 주 석

홍주석의 석사 학위논문을 인준함
2015년 1월

위 원 장 김 병 섭 (인)

부위원장 박 정 훈 (인)

위 원 임 도 빈 (인)

국문초록

최근 교육에 관한 관심도가 높아지며 지방자치에서도 교육이 중요한 이슈로 떠올랐다. 이러한 상황에서 교육예산의 실증적인 결정요인이 무엇인가에 대한 연구가 필요하게 되었다.

이를 위해 서울특별시 산하 25개 자치구의 2010년부터 2013년까지의 통계자료로 패널 데이터 셋을 구성하고 하우스만 검정과 LM검정, F검정 등을 통해 고정효과모형, 확률효과모형, 합동 OLS 모형 중 종속변수와 독립변수에 적합한 모형을 선택하고 결과를 도출하였다.

본 연구는 교육예산, 교육경비보조금, 비법정전출금이 각자 다른 결정요인을 가지고 있을 것이라고 판단하여 각각을 종속변수화 하였다. 그리고 무상급식지원액의 성격에 대해 모호함이 있어 무상급식지원액의 제외 여부를 종속변수에 추가하였다. 마지막으로 전체 예산에서 교육예산의 비중 역시 타 분야와 비교하여 상대적인 중요도를 비교할 수 있다고 보아 총 6가지 종속변수를 사용하였다.

6가지 종속변수들은 1) 학생 1인당 교육예산, 2) 무상급식지원액을 제외한 학생 1인당 교육예산, 3) 학생 1인당 교육경비보조금, 4) 무상급식지원액을 제외한 학생 1인당 교육경비보조금, 5) 학생 1인당 비법정전출금 6) 총 예산대비 교육예산의 비중이다.

독립변수의 경우 선행연구들과 구 의회의 회의록, 조례 등을 참조하여 사회적 요인으로는 도서관의 수, 체육시설의 수, 인구 대비 기초생활보장자 비율을 선택하였고, 정치적 요인으로는 무상급식 시행 여부를 더미변수화 하였고, 이웃 지방자치단체와의 예산경쟁 요인으로 전년도 예산순위를, 정치적 경기순환론에 따라 선거 실시여부를 채택하였다. 재정능력 요인으로 재정자주도와 인구 1인당 자치구세와 세외수입의 합, 1인당 소득을 사용하였고, 소득은 대리변수로서 재산세와 소득세의 합을 사용하였다. 마지막으로 2011

년 이후 교육에서 이슈 중 하나였던 자율형 사립고(자사고)의 수를 새로운 변수로 포함시켰다.

기초통계량 분석에서 특이할 점은 무상급식지원액의 제외 여부가 교육예산과 교육경비보조금에 있어 무상급식지원액 이외의 순수한 재량적 예산의 각 자치구별 격차를 심화시켰다는 점이다. 무상급식지원액을 제외할 경우, 각 자치구별 교육예산 및 교육경비보조금의 표준편차가 커지는 모습을 보였다.

교육예산의 결정요인에 대한 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 자사고의 수는 교육예산과 교육예산의 비중에 대해 무상급식지원액의 제외 여부와 관계 없이 정의 상관관계를 보였다. 이는 자사고의 존재로 인해 자사고에 교육투자를 증가시키는 자사고 집중효과, 일반고의 경쟁력을 높이기 위해 일반고에 투자하는 일반고 집중효과, 교육예산이 많기 때문에 자사고가 생겨난 역인과관계 3가지의 해석 가능성이 존재하며 이에 대해서는 사례연구를 통해 추가적으로 살펴볼 필요가 있다.

둘째, 사회적 요인의 경우, 도서관의 수는 교육경비보조금에 대해서만 유의미한 관계를 가져왔고, 도서관의 수가 적을수록 교육경비보조금이 증가하는 행태를 보였다. 이 행태는 학교 도서관 개방을 위해 교육경비보조금이 유인책으로 사용될 수 있다는 가설을 뒷받침한다. 체육시설의 수는 어느 종속변수에서도 유의미하지 못한 것으로 드러났다. 인구 대비 기초생활보장자 비율은 교육예산이 종속변수일때만 유의미했고, 이는 교육예산이 어느 정도 복지와 연계되어 지출되고 있을 가능성을 보여준다.

셋째, 정치적 요인에서 지방자치단체장의 선거 여부는 교육경비보조금의 경우에만 부의 상관관계를 드러냈다. 이는 정치적 경기순환론의 설명력이 교육예산에서는 상대적으로 부족함을 의미하나, 오히려 선거가 있는 경우 지방자치단체는 재원을 이전하기보다는 자체적인 사업을 진행하는 것으로 볼 수도 있다.

무상급식의 실시여부는 순수한 재량적 교육경비보조금에 있어 재정압박요

인으로 작용한다는 것을 보여주었다. 또한 기초통계량 분석을 통해 드러났듯, 자치구별 격차가 심화되는 경향도 보였다. 이웃 지방자치단체와의 예산 경쟁을 비교하기 위한 전년도 예산 순위는 구 의회의 회의록에서는 증액의 논거로 활용될지라도 그것이 실증적으로 유의미하지는 않음을 보였다.

넷째, 재정요인 측면의 변수들을 살펴보면 인구 1인당 자치구세와 세외수입의 합은 교육경비보조금에 대해 양의 상관관계를 가지는 것으로 확인되었다. 재정자주도의 경우, 대체적으로 유의미한 것으로 도출되었으나 비법정전출금의 경우에는 유의미하지 않았고, 오히려 비법정전출금은 재정자립도와 관련이 있는 것으로 밝혀졌다. 마지막으로 소득변수의 경우, 다수의 종속변수에서 유의미하였다.

마지막으로, 통제변수로 사용한 전년도 예산이 대부분의 종속변수에서 유의미한 것으로 드러나 점증주의 이론에 기반한 예산결정요인의 설명력이 높은 것으로 나타났다. 다만 교육예산과 달리 교육경비보조금은 추가적인 정치적 과정이 있어 점증주의의 영향을 적게 받는 것으로 나타났다.

이러한 분석들을 종합해볼 때, 교육예산의 종류인 교육예산, 교육경비보조금, 비법정전출금 각각의 영향요인이 다른 것이 도출되었다.

본 연구를 통해 교육예산에 대한 자사고의 영향력, 자치구의 재정능력 및 무상급식의 실시 여부가 교육격차에 끼칠 수 있는 영향, 점증주의 이론의 영향력 등이 시사점으로 도출되었다. 그러나 자료 수집의 한계, 방법론의 한계 등으로 인해 본 연구에서 교육예산의 모든 결정요인을 밝혀낼 수는 없었으며 본 연구의 시사점을 바탕으로 추가적인 연구가 필요하다.

주요어 : 교육예산, 교육경비보조금, 지방자치단체, 정책결정요인론

학번 : 2013-21919

목 차

제 1장 서론	1
제 1절 연구의 필요성	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	2
제 2절 연구의 대상 및 범위	3
 제 2장 이론적 배경과 논의	6
제 1절 지방자치와 교육자치	6
1. 지방자치	6
2. 교육자치	7
3. 지방자치와 교육자치의 관계	8
제 2절 지방재정과 교육예산	10
1. 지방재정	10
2. 기초지방자치단체의 교육예산의 구조	13
제 3절 재정지출의 결정요인이론	20
1. 결정요인론	20
2. 점증주의 이론	21
제 4절 선행연구의 검토	23
1. 선행연구의 정리	23
2. 시사점	28
 제 3장 연구설계	32
제 1절 연구문제와 가설	32
1. 연구문제	32

2. 가설설정	33
제 2절 변수의 설정과 연구방법	38
1. 변수의 설정	38
2. 연구모형	47
제 4장 연구의 결과.....	49
제 1절 변수들의 기초통계량 분석	49
1. 변수들의 기초통계량	49
2. 변수들의 기초통계량 분석	54
제 2절 각 종속변수들의 회귀분석 결과	59
1. 학생 1인당 교육예산에 대한 분석	59
2. 학생 1인당 무상급식지원액을 제외한 교육예산에 대한 분석.....	62
3. 학생 1인당 교육경비보조금에 대한 분석	64
4. 학생 1인당 무상급식지원액을 제외한 교육경비보조금에 대한 분석 ..	66
5. 학생 1인당 비법정전출금에 대한 분석	68
6. 총 예산 대비 교육예산의 비중에 대한 분석	69
7. 각 종속변수별 정리	70
제 3절 결과에 대한 해석	72
1. 교육예산의 결정요인에 대한 분석	72
2. 교육경비보조금에 대한 분석	74
3. 비법정전출금에 대한 분석	77
4. 총 예산 대비 교육예산의 비중에 대한 분석	78
5. 결정요인별 영향을 끼치는 종속변수에 대한 분석	79
6. 가설의 검증	82
제 5장 결론	85
제 1절 연구결과의 요약	85

제 2절 연구의 시사점	88
제 3절 연구의 한계 및 제언	90
〈참고문헌〉	92
〈Abstract〉	96

표 목차

[표1] 전국 자치구와 서울특별시 산하 자치구의 평균 재정자립도	4
[표2] 기초지방자치단체의 세입구조와 자치구의 세입구조	12
[표3] 교육관련예산분류체계의 변화	13
[표4] 비법정전출금의 법적 근거	14
[표5] 교육경비보조금의 범위 및 제한사항	17
[표6] 비법정전출금과 교육경비보조금의 비교	18
[표7] 변수의 정리	46
[표8] 각 변수들의 자치구별 기초통계량	51
[표9] 패널을 고려하지 않은 변수들의 기초통계량	57
[표10] 학생 1인당 교육예산에 대한 합동 OLS 추정결과	61
[표11] 무상급식지원액을 제외한 학생 1인당 교육예산에 대한 합동 OLS 추정결과.....	63
[표12] 학생 1인당 교육경비보조금에 대한 고정효과모형의 결과	65
[표13] 무상급식지원액을 제외한 학생 1인당 교육경비보조금에 대한 고정효과모형의 결과	67
[표14] 학생 1인당 비법정전출금에 대한 고정효과모형의 결과	68
[표 15] 총 예산대비 교육예산의 비중에 대한 합동OLS 모형의 결과 ...	70
[표 16] 각 종속변수들에 대해 유의미하게 도출된 독립변수	71

그림 목차

[그림1] 지방자치단체의 재정구조	11
[그림2] 지방자치단체의 세입구조	11
[그림3] 교육경비보조금의 결정과정	19

제 1 장 서론

제 1절 연구의 필요성

1. 연구의 배경

교육이 사회이동의 중요한 기제로 작용한다는 특성과 더불어 한국 특유의 높은 교육열로 인해 지방자치에서 교육이란 매우 주민들이 매우 민감하게 반응하고, 중요하게 여겨지는 이슈이다. 학부모들은 지방자치단체가 학교에 제도적, 물질적 지원을 해야 한다고 생각하고 있으며(김기곤, 2012), 민선 5기 지방선거에서는 여당과 야당 모두 정당의 교육공약의 비중이 증가하고, 시, 도지사 당선자들의 교육공약에서 시, 도지사의 사무 권한을 넘어서는 범위의 공약까지 등장하는 등 교육에 대한 관심이 커지고 있다.

특히 2010년 서울의 무상급식 이슈를 통해 그 당시 시장이었던 오세훈 서울시장이 시장직을 사퇴한 일은 교육이슈가 지방자치 문제에서 정치적으로도 매우 중요한 요소로 부각되고 있음을 보여준다.

예산 측면에서도 교육분야에 대한 비중이 커지고 있다. 사실 지방자치단체는 지방교육자치단체가 교육에 관한 사무를 관장하므로 교육에 대해서는 지출해야 할 의무가 상대적으로 낮다. 그럼에도 불구하고 교육이슈의 중요성으로 인해 지방자치단체는 교육에 대한 지출을 증가시키고 있다. 지방자치단체의 교육예산비중의 증가는 전체 예산의 증가보다 크며(김경희, 김대옥, 2011), 2011년의 경우, 서울특별시는 전체 예산의 34%, 광역시는 평균 19% 그리고 도는 평균 23%나 되는 예산을 지방교육에 사용하고 있다.(김재훈, 2012)

지방자치단체가 교육에 투자하는 방법에는 여러 가지가 있다. 이중 교육

청¹⁾에 재정을 지원하는 방식은 3가지로 이루어진다. 우선 지방교육재정교부금법에 의하여 지방세의 일부를 의무적으로 지원하는 법정전출금이 있고, 이외에 지방자치단체의 재량에 의해 지원하는 방식인 비법정전출금과 교육경비보조금이 있다. 지방교육재정 중 법에 규정된 방식에 따라 자동으로 전입되는 세입이 아닌 지방자치단체의 세입원은 지방자치단체의 비법정전출금과 교육경비보조금 뿐이다²⁾. 이외에도 지방자치단체가 일부 시책사업으로 교육 관련 투자를 진행하는 경우가 존재한다.

이를 종합해보면 지방자치단체 차원의 교육지출은 교육청과 같은 교육지방자치단체의 세입으로 전환되는 지출과 지방자치단체가 자체적으로 소모하는 예산으로 구성되며 이를 모두 종합하여 지방교육예산이라고 하게 된다.

이러한 교육예산에서 발생하는 변화는 대응성의 관점에서 해석할 때, 지방자치단체들이 주민의 요구를 충족시키기 위해 움직이고 있는 것으로 볼 수 있다. 즉, 교육예산을 변동시키는 요인은 주민들의 요구인 것이다.

그렇다면 교육에 대한 주민들의 관심이 높아지고 지방자치단체들이 교육투자에 집중하게 되는 현 상황에서 교육예산의 결정요인에 대한 연구는 단순히 교육투자의 효율성, 형평성에 대한 분석과 진단을 내리는 것을 넘어서 지방자치제도가 주민의 의사, 요구를 정확하게 반영하려 노력하는지와 관련하여 대응성의 충족여부에 대한 분석으로까지 이어질 수 있다.

2. 연구의 필요성

기초지방자치단체의 교육예산의 결정요인에 대한 연구는 교육비특별회계

-
- 1) 한국의 시도교육청은 교육비특별회계라는 별도의 예산제정을 가지고 있으나, 과세권은 존재하지 않는 특수한 구조를 가지고 있다(공은배 외, 2011). 그렇기 때문에 교육청은 중앙정부의 교부금을 주된 세입원으로 하고 있으며, 덧붙여 지방자치단체의 보조를 통해 보완하고 있다.
 - 2) 비법정전출금의 경우, 시도교육청과의 Matching grant 방식으로 많이 이루어지므로 상대적으로 큰 규모의 지출이 필요한 사업들을 가능하게 하나, 비법정전출금의 특성상 단체장의 공로를 주장하기 어려워 지방자치단체는 비법정전출금보다는 교육경비보조금의 형태로 많은 금액을 지출하게 된다(김재훈, 2014)

의 세입 구조상 지방교육재정에서 사실상 재량적인 세입의 대부분을 살펴보는 것과 같다. 이는 교육청 측면에서 본다면 세입의 변동요인을 도출하고 그에 따른 시사점과 정책적 대안을 창출해내는데 도움이 될 수 있다.

또, 지방자치단체 일반회계의 재원은 일반행정분야에 사용되기 위한 재원이다. 그러나 교육경비보조를 통해 일반행정에 사용될 재원이 교육부문으로 누출되는 효과가 발생하고, 이로 인해 재정지출에서의 책무성이 흐려지는 결과가 나타난다(엄태호, 황소하, 2010). 본 연구에서는 이러한 교육부문으로 이전되는 일반행정의 재원이 행정수요에 따라 합당하게 지출되고 있는지를 알 수 있으므로 재원의 책임성 확보 측면에서도 본 연구가 필요하다.

마지막으로, 대응성의 측면에서 지방자치단체의 재정지출을 살펴볼 수 있다. 본래 교육분야는 교육청이라는 교육자치단체에 의해서 이루어지지만, 앞서 언급한 바와 같이 교육에 대한 주민들의 수요에 대응하기 위해 기초지방자치단체에서도 교육에 대한 예산을 운영하고 있다. 지방자치단체의 교육예산의 결정요인을 확인하는 것은 지방자치단체들이 정말로 교육 수요에 적절하게 대응하는 모습을 보이고 있는지를 확인할 수 있는 근거가 된다.

이를 위해, 교육지출, 지방자치단체의 재정지출에 대한 선행연구들, 지방자치단체의 교육관련 부서 담당자와의 인터뷰, 서울시 각 구의회의 회의록 등을 통해 관련 변수들을 탐색한 후, 교육부의 자료, 서울통계, KEDI, EDSS 통계자료를 이용하여 결정요인들을 도출하려 한다.

제 2절 연구의 대상 및 범위

본 연구는 기초자치단체의 교육예산이 어떠한 요인들에 의해 영향을 받는가에 대해 분석하기 위해 교육예산의 결정요인을 정치, 사회, 경제, 재정적인 요인으로 분류하고, 각 요인들의 효과를 실증적으로 분석하고자 하였다.

본 연구에서는 연구의 대상을 기초자치단체의 교육예산을 대상으로 하되, 서울특별시 25개 자치구를 공간적 범위로 사용하려 한다. 그 이유는 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째는 서울특별시 자치구의 높은 재정능력이다. 서울특별시의 자치구들은 타 지역의 기초자치단체들에 비해 상대적으로 높은 재정자립도 평균을 보이고 있다. 이는 상대적으로 서울시 산하 자치구들이 재량적인 지출활동을 할 수 있는 폭이 넓다는 의미이기도 하다. 그렇기 때문에 타 지역에 비해 재량적 지출인 교육 분야에 대한 예산의 변화가 뚜렷하게 나타날 가능성이 있다. 이러한 점은 결정요인의 측정을 용이하게 만들 수 있다.

〈표1 : 전국 자치구와 서울특별시 산하 자치구의 평균 재정자립도〉

연도	전국 시 단위 평균 재정자립도	전국 군 단위 평균 재정자립도	전국 자치구 평균 재정자립도	서울특별시 산하 자치구 평균 재정자립도
2009	40.7	17.8	37.3	50.8
2010	40.0	18.0	35.4	49.3
2011	39.0	17.0	36.6	47.7
2012	37.1	16.4	36.0	46.0
2013	36.8	16.1	33.9	41.8

* 자료 : 재정고

둘째는 교육에 대한 관심이 높은 지역이라는 점이다. 서울에서는 2010년의 무상급식 이슈로부터 시작하여 2014년 교육감 선거 이슈 등 교육에 대한 이슈가 지속적으로 등장하며 논의가 전개되었다. 이는 서울특별시 산하 각 자치단체들의 주민, 공무원, 정치인들이 어떠한 이유든 교육 자체에 대한 관심을 가지고 있을 가능성이 높다는 의미이다. 이는 교육분야에 대한 지출이 적극적으로 이루어질 수 있는 배경이며 연구의 배경과 일치하는 상황이다.

또한, ‘교육에 대한 관심’은 분명 교육예산의 한 결정요인이 될 수 있다.

그러나 이는 계량화, 측정이 어려운 변수이다. 그러나 서울시 전체가 어느 정도 교육에 대한 관심을 가지고 있는 지역이라면 각 자치구들은 ‘교육에 대한 관심’이라는 변수에 대해 상대적으로 동질적일 수 있다. 그렇다면 측정이 어려운 변수인 ‘교육에 대한 관심의 영향’을 연구에서 통제하기가 용이하다.

셋째로 도시화 정도의 동질성 확보이다. 정연택, 이명숙(2007)의 연구에 의하면 도시화의 정도에 따라 복지, 개발, 할당정책의 선택정도가 다르다는 것이 나타났다.³⁾ 이선희 외(2013)의 연구나 공은배 외(2011)의 연구에서도 시, 군 구지역의 특성에 따라 교육예산의 변화가 발생했음을 언급하고 있다.

대도시의 경우, 각 자치구 간의 도시화의 정도가 시, 군, 구 지역들에 비해 상대적으로 유사할 것이므로 본 연구에서 파악하기 어렵거나 놓칠 수 있는 도시화 변수의 통제가 상대적으로 용이하다. 더불어 이는 도시화 이외의 기타 영향요인들에 대한 연구를 가능하게 한다.

연구의 시간적 범위로는 비법정전입금, 교육경비보조금이 교육부에 동시에 기록되어 국회에 보고되고(김재훈, 2014), 각 자치구의 예, 결산서, 에듀데이터(EDSS), 서울통계, KEDI 교육통계시스템 등을 통해 자료 확보가 가능한 2010-2013의 5개연도의 자료들을 사용하고자 한다.⁴⁾

3) 이러한 분류에서 교육정책이 할당정책, 재분배정책, 개발정책 중 어느 분야에 들어가는가에 대해서는 여러 논의가 존재한다. 이와 관련하여 Peterson(1971)은 교육정책을 재분배정책으로 분류할 수 있는 여지가 있으나 그 정도는 약하다고 보았고, 유재원(2011), 이종률, Tao(2012) 등은 교육정책을 할당정책으로 분류하기도 한다. 즉, 학자들의 논의에 따라 교육정책은 할당정책으로 분류되기도 하고, 재분배정책으로 분류되기도 한다. 이는 교육이 형평성이라는 가치를 추구하는 측면이 있어 일정 수준의 복지의 성격을 가지고 있기 때문이다.

4) 2007년도까지의 자료는 예, 결산서의 획득이 어려울 뿐만 아니라 2008년 사업별예산제도의 시행으로 인해 예산자료에서 일관성 있는 데이터의 확보가 어렵다.

제 2 장 이론적 배경과 논의

제 1절 지방자치와 교육자치

1. 지방자치

지방자치란 ‘일정한 지역을 기초로 하는 단체가 자기의 사무, 곧 지역의 행정을 그 지역주민의 의사에 따라서 자기의 기관과 재원에 의하여 독자적으로 수행하는 행위’이다(손재식, 1989; 송기창, 1992에서 재인용)

이러한 지방자치는 민주성의 관점에서 풀뿌리 민주주의의 기반이다. 행정의 민주성은 다양한 의미를 가지고 있으나 행정이 국민의 관점에서 국민의 의사를 따라야 함을 의미한다. 이는 행정이 국민의 행정수요를 반영하여 이루어져야 한다는 행정의 대응성과도 연결된다.

그러한 관점에서 지방자치는 지역주민의 의사를 반영하는 행정체제이기 때문에 지역마다 그 특성에 알맞은 행정수요를 반영하여 행정이 이루어질 수 있다는 측면에서 행정의 대응성과 민주성 확보에 있어 중요하며 이는 ‘가까운 정부가 가장 좋은 정부다’라는 구절로 표현된다(임승빈, 2012).

우리나라의 지방자치는 헌법 제 117조와 118조에 의해 보장되며, 1988년 지방자치법의 개정을 통해 기반이 마련되었고, 1991년 지방의회의 직선제 실시와 1995년의 지방자치단체장 직선제 실시를 통해 시작되었다고 볼 수 있다.

이러한 지방자치제도가 재정지출에 끼친 영향에 대해서는 각 학자들마다 상반된 평가를 가져오고 있다. 해외의 경우, Schneider와 Kee Ok Park의 연구는 최고집행자 선출제도를 가지는 지역이 위원회제도를 가진 지역에 비해 역동적인 재정지출행태를 보인다고 보나, DeSantis와 Renner의 연구에서

는 그렇지 않은 것으로 나타났다(김천권, 1999)

국내의 경우, 이승중, 김홍식(1992)에 의하면 지방자치제의 실시가 복지 정책 정향에 오히려 부정적인 결과를 가져왔다고 보기도 한다. 반면 김태일(1998)은 자치단체장 선거를 전후로 복지정책에서의 지출이 증가하는 행태를 보였다고 하는 결과를 내놓았다. 교육지출에 대해서는 지방자치제의 실시가 영향을 끼친 바에 대한 뚜렷한 연구가 없었다.

2. 교육자치

교육자치제도는 교육행정의 지방 분권을 통해 지역 주민의 교육에 대한 참여를 보장, 확대하고, 지역의 상황과 특성에 적합한 특별한 교육을 구현함으로써 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 확보하기 위한 교육제도이다(윤정일 외, 2008: 375; 조동섭, 2010에서 재인용) 이는 헌법 제 31조 4항에 근거하여 지방자치법 제 121조 등에 의해 구현되고 있다.

이승중(1999)에 의하면 한국의 교육자치에 대한 논의는 교육행정과 일반 자치행정을 분리하여 교육행정기관의 자치를 의미하는 견해(윤정일, 1992), 교육에 대한 지방자치로 이해하여 지방자치단체가 교육 사무를 자주적으로 수행하는 것을 의미하는 견해(이승중, 1999), 교육 주체의 자기결정으로 보는 견해(이기우, 1996)으로 분류할 수 있다.

한국의 교육자치제도는 1991년 지방교육자치에 관한 법률의 제정을 통해 이루어졌다. 이후 대통령의 교육감 임명에서 1992년 교육위원이 선출하는 간선제 방식, 1997년 학교운영위원과 교원단체에서 선출하는 간선제 방식 등으로 변화해오다 2006년 지방교육자치에 관한 법률의 개정을 통해 2007년부터 순차적으로 각 지역에서 직선제가 실시되어 2010년 제 5회 동시지방선거에서부터는 전 지역의 교육감을 주민 직선제를 통해 선출하고 있다.

직선제를 통해 선출된 교육감은 그 지역의 교육, 학예에 관한 모든 사무를 관장하게 되며, 일반지방자치단체와 독립적인 권한, 조직, 재무구성을 가

진다. 이러한 점에서 본다면 현재의 교육청-지방자치단체로 이원화된 교육자치 구조는 교육자치에 대한 논의 중 첫 번째 관점을 따르고 있다고 볼 수 있다.

3. 지방자치와 교육자치의 관계

한국의 교육자치 구조는 지방교육자치에 관한 법률 제 2조에 의해 교육·과학기술·체육 및 기타 학예에 관한 사무를 특별시, 광역시, 도의 사무로 규정하고 있으며 제 19조에 의해 국가행정사무 중 시·도에 위임하여 시행하는 사무로서 교육·학예에 관한 사무는 교육감이 위임받아 수행하게 된다. 이는 시도 교육청이 담당하는 교육, 학예에 관한 사무의 전문성과 독립성을 보장하기 위한 것이다.

그러나 평생교육의 경우, 평생교육법 제 5조 및 제 16, 제 17조에 의해 지방자치단체도 권한을 가지게 된다. 이 법에서 의미하는 지방자치단체에는 일반적인 지방자치단체도 포함된다고 보는 견해가 많다. 이러한 부분에서 지방자치와 교육자치는 일정 부문 겹치는 사무영역을 가진다고 볼 수 있다.

지방자치단체는 자체적으로 교육관련 사업을 하기도 하나, 현 제도 하에서 교육, 학예에 관한 사무는 교육감의 영역으로 되어 있으며, 평생교육에 관련하여서만 지방자치단체와 교육감이 공동으로 업무영역을 가지고 있다. 이러한 사무영역의 분리는 지방자치단체가 단독으로 교육에 관련된 사업을 진행하는데 있어 교육감과 충돌할 여지를 가지고 있다. 그렇기 때문에 지방자치단체는 적극적, 독립적으로 교육관련 사업을 진행하기보다는 교육청과의 교육협력을 통해 교육관련 사업을 진행하게 된다. 그러한 교육협력은 업무상 상호협약, 전담부서의 설치, 조례제정, 재정협력 등 다양한 분야를 포괄한다(김형기, 2008).

이를 재정협력 측면에서 본다면 기초자치단체는 교육경비보조금과 비법정 전입금을 통해 교육청과 연계하여 사업을 진행하고 있다(김형기, 2008; 전상경, 류춘호, 2008; 이선희 외, 2013). 이에 대해서 엄태호, 황소하(2010)는 현 제도 하에서 지방교육자치단체의 과세권이 없기 때문에 주민들의 요구가 재정에 직접적으로 반영되기 어려운 상황에서 교육경비보조금 등 일반 지방자치단체의 재량적 교육지출이 주민들의 교육에 대한 수요를 간접적으로나마 반영하는 효과로 나타난다고 보고 있다. 이러한 관점에서 보면, 기초 지방자치단체의 교육예산은 대응성, 행정수요 고려 측면에서의 지방자치단체의 대응 결과라고 볼 수 있다.

제 2절 지방재정과 교육예산

1. 지방재정

지방재정법에 의하면 "지방재정"이란 지방자치단체의 수입·지출 활동과 지방자치단체의 자산 및 부채를 관리·처분하는 모든 활동을 말한다. 즉, 국가가 아닌 지방자치단체가 그 업무를 수행함에 있어서 행하는 재원의 동원 및 활용 등의 모든 재정적 활동이라고 할 수 있다.

손희준 외(2001)에 의하면 한국의 지방재정은 다양성, 복잡성, 종속성을 특징으로 한다. 다양성이란 국가재정은 중앙정부라는 하나의 단일한 기관이 운용하는 재정이나, 지방재정은 지방자치단체 각각 고유의 재정을 가지고 활동하기 때문에 그 양상, 규모 등이 다양하다는 특성을 가진다.

복잡성이란 수직적 분화와 관련되어 있다. 한국의 지방자치제도는 지방자치단체를 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 더욱 세세하게 나누어 운영하고 있으며, 이는 중앙정부로부터의 의존재원 배분 구조를 상이하게 만들어 지방재정의 복잡성을 높이고 있다.

마지막으로 종속성이란 한국의 지방자치단체의 낮은 재정자립도로 인해 발생하는 특성이다. 대부분의 자치단체, 특히 기초자치단체의 경우, 재정자립도가 낮아 중앙정부의 이전재원에 의존하는 형태로 재정구조가 이루어져 있어 중앙정부에 여전히 종속되어있는 경향을 보인다.

지방재정이라고 하면 일반자치단체의 지방재정과 시, 도교육청의 지방교육재정을 합한 개념이다. 일반지방자치단체는 정부와 동일하게 일반회계, 특별회계, 기금의 3가지 계정을 가지고 운용되고 있으며, 지방교육재정은 일반자치단체와 구분되는 교육비특별회계라는 별도의 예산계정을 가지고 있다.

〈그림1: 지방자치단체의 재정구조〉



* 출처 : 안전행정부, 「2013년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 2013. 4

일반지방자치단체의 세입원은 크게 의존재원과 자주재원으로 나눌 수 있다. 의존재원이란 중앙정부, 혹은 상위 지방자치단체를 통해 교부받는 재원을 의미한다. 자주재원이란 지방자치단체가 자체적으로 확보할 수 있는 세입원이다. 한국의 지방자치단체는 전체 재원에서 의존재원이 차지하는 비중이 매우 높아 손희준 외(2001)는 이를 종속성이라는 지방재정의 특성으로 언급한다.

〈그림2: 지방자치단체의 세입구조〉



* 출처 : 안전행정부, 「2013년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 2013. 4

기초지방자치단체는 광역지방자치단체와 별도의 세입구조를 가지고 있다. 광역지방자치단체의 경우, 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 지역자원시설세 등을 세원으로 하고, 기초지방자치단체는 주민세, 재산세, 지방소득세, 자동차세, 담배소비세를 세원으로 하고 있다.

그러나 이는 도 / 시군으로 분리되는 광역/기초지방자치단체의 경우에 해당되는 분류이고, 본 연구의 대상이 되는 특별시 / 자치구로 분리되는 광역/기초지방자치단체는 별도의 세입구조를 가지고 있다. 특별(광역)시의 세원은 취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 자동차세, 지역자원시설세 등이고, 자치구의 세원은 등록면허세와 재산세이다.

〈표2: 기초지방자치단체의 세입구조와 자치구의 세입구조〉

구분	분류	세목
도 - 시 군	도세	취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 지역자원시설세, 지방교육세
	시군세	주민세, 재산세, 지방소득세, 자동차세, 담배소비세
특별(광역)시 - 자치구	특별(광역)시세	취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 자동차세, 지역자원시설세, 지방교육세
	자치구세	등록면허세, 재산세

* 출처 : 한국조세재정연구원(2014)

서울특별시의 경우, 지속적으로 지적받은 자치구 간의 세입 불균형을 조정하기 위해서 2008년부터 원래 자치구세로 분류되던 재산세에 대해 서울시 본청이 50%의 과세권을 가지고 50%에 해당하는 재산세를 걷은 뒤, 각 자치구에 분배하도록 하고 있다. 이를 조정교부금이라고 한다. 조정교부금을 통해 서울특별시는 자치구 간의 재정능력을 보완하려는 시도를 하고 있다.

2. 기초지방자치단체의 교육예산의 구조

1) 교육예산

지방자치단체의 예산편성은 2007년까지 품목별예산제도를 사용해왔으며 그에 따라 5장 16관의 기능별 분류기준을 사용했다. 그러나 UN COFOG의 10 division & 69 group 등 국제기준을 반영하고, 국가통합 기능별 분류체계 내에서 민방위, 자치경찰 등 지방고유의 기능 및 수요를 추가, 보완해야 할 필요가 생겼으며 주민들의 기대요구 및 재정수요가 대폭 증가하고 있는 사회복지, 문화·환경, 보건 등 기능의 대분류화 또는 분리의 필요성, 중기지방재정계획과의 연계성 확보 등의 이유로 2008년부터 사업별예산제도를 이용하여 예산을 13개분야 51개부문으로 세분화하여 분류하게 되었다(행정자치부, 2006).

이에 따라 기존의 예산분류체계에서는 ‘사회개발비’ 장의 ‘교육 및 문화비’ 관으로 분류되었던 교육예산이 2008년부터는 ‘교육’분야로 독립적으로 분리되어 ‘유아 및 초중등교육’, ‘고등교육’, ‘평생 및 직업교육’이라는 3개의 부문을 포괄하게 되었다.

〈표3 : 교육관련예산분류체계의 변화〉

품목별예산제도	사업별예산제도	
2000 사회개발비		
2100 교육 및 문화비	050 교육	051 유아 및 초중등교육
		052 고등교육
		053 평생 및 직업교육
	060 문화및 관광	061 문화예술
		062 관광
		063 체육
		064 문화재
		065 문화 및 관광일반

* 출처 : 행정자치부(2006)

2) 비법정전출금

교육예산에는 법정지출과 비법정지출이 혼재되어 있다. 법정지출은 지방교육재정교부금법 제 11조 2항에 의해 지출의무가 규정된 금액이나 학교용지확보등에 관한 특례법 제 4조에 의해 지방자치단체가 부담하는 금액 등으로 구성되어 있고, 그 외의 예산은 지방자치단체의 자체적인 교육사업이나 재량적인 비법정전입금, 교육경비보조금의 형태로 구성된다.

시도가 교부하는 비법정전출금은 도서관법, 학교급식법과 함께 지방교육재정교부금법 제 11조 7항이 법정전출금 외에 별도의 경비를 일반회계로부터 교육비특별회계로 전입할 수 있도록 허용하고 있다는 점에서 법적 근거를 구비하고 있다. 본래 도서관법과 학교급식법은 용도를 지정하고 있지만, 지방교육재정교부금법은 그렇지 않다는 점에서 차이가 있다. 도서관법 제29조와 같은 경우, 교육청에서 운영하게 되는 도서관의 운영비용을 지출할 의무를 규정했기 때문에 재량적인 행위에 속하는 비법정전출금의 형태이지만, 사실상의 법정지출이라고 볼 수 있다.

김재훈(2012)에 따르면 비록 시, 도지사가 교육청과 비법정전출금의 용도에 대해 협의할 수 있도록 되어 있으나, 그 지출이 자치단체 일반회계에서 이루어지는 것이 아닌, 교육청의 교육비특별회계를 통해 이루어지므로 시, 도지사의 공로로 인정받기 어려운 면이 있어 후술할 교육경비보조금의 형태로 지원하는 것을 선호한다고 하고 있다.

〈표4 : 비법정전출금의 법적 근거〉

법령	조항
지방재정교부금법 제11조	⑥ 지방자치단체(시·도 및 시·군·자치구)는 대통령령이 정하는 바에 따라 관할구역안에 있는 고등학교이하 각급학교의 교육에 소요되는 경비를 보조할 수 있다.

	<p>⑦ 시·도는 관할지역 내의 교육·학예의 진흥을 위하여 제2항 각 호 외에 별도의 경비를 교육비특별회계로 전출할 수 있다.</p>
도서관법 제29조	<p>① 국가 및 지방자치단체는 도서관의 설립·운영 및 도서관자료수집에 관하여 필요한 경비의 일부를 보조하는 등 공립 공공도서관의 균형 있는 발전과 효율적 운영을 위하여 필요한 지원을 할 수 있다</p> <p>② 지방자치단체가 설립·운영하는 공립 공공도서관에 대하여는 당해 지방자치단체의 일반회계에서 그 운영비를 부담하여야 한다. <개정 2009.3.25.></p> <p>③ 「지방교육자치에 관한 법률」 제32조에 따라 교육감이 설립·운영하는 공립 공공도서관에 대하여는 해당지방자치단체의 일반회계 예산의 범위 안에서 그 운영비의 일부를 부담하여야 한다. <개정 2006.12.20., 2009.3.25.></p>
학교급식법 제8조	<p>① 학교급식의 실시에 필요한 급식시설·설비비는 당해 학교의 설립·경영자가 부담하되, <u>국가 또는 지방자치단체가 지원할 수 있다.</u></p> <p>② 급식운영비는 당해 학교의 설립·경영자가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 대통령령이 정하는 바에 따라 보호자(친권자, 후견인 그 밖에 법률에 따라 학생을 부양할 의무가 있는 자를 말한다. 이</p>

	<p>하 같다)가 그 경비의 일부를 부담할 수 있다.</p> <p>③ 학교급식을 위한 식품비는 보호자가 부담하는 것을 원칙으로 한다.</p> <p>④ <u>특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·자치구의 구청장은 학교급식에 품질이 우수한 농산물 사용 등 급식의 질 향상과 급식시설·설비의 확충을 위하여 식품비 및 시설·설비비 등 급식에 관한 경비를 지원할 수 있다.</u></p>
--	--

다만 김재훈(2014)은 비법정전출금의 경우, 시·도 교육청이 대응되는 금액을 같이 지출하기 때문에 금액의 규모가 커지므로 큰 규모의 사업을 진행할 수 있다는 점에서 비법정전출금이 이용된다고 하였다.

3) 교육경비보조금

지방교육재정교부금법 제 11조 6항에 따라 자치단체는 관할구역 내의 고등학교 이하의 학교의 교육에 소요되는 경비를 지원할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이는 지방자치제가 실시되면서 ‘시·군 및 자치구의 교육경비보조에 관한 규정’이 1996년에 제정되면서 가능해졌다.

이 시기에는 교육경비보조는 기초자치단체에만 허용되었으나 2006년 지방재정교부금법이 개정되면서 제 11조 7항에 의해 법적으로 근거가 마련되었고, 2007년 대통령령으로 ‘지방자치단체의 교육경비보조에 대한 규정’이 제정되면서 광역자치단체의 경우에도 가능하도록 변경되었다.

〈표5: 교육경비보조금의 범위 및 제한사항〉

<p>제2조 (보조사업의 범위) 특별시·광역시·도·특별자치도 및 시·군·구(이하 "지방자치단체"라 한다)가 관할 구역안에 있는 고등학교이하 각급 학교의 교육에 소요되는 경비중 보조할 수 있는 사업(이하 "보조사업"이라 한다)은 다음 각호와 같다.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 학교의 급식시설·설비사업 2. 학교의 교육정보화사업 2의2. 학교의 교육시설개선사업 및 환경개선사업 3. 학교교육과정 운영의 지원에 관한 사업 4. 지역주민을 위한 교육과정 개발 및 운영에 관한 사업 5. 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업 6. 기타 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 학교교육여건 개선사업
<p>제3조 (보조사업의 제한) 시장·군수 및 자치구의 구청장은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 보조금을 교부하여서는 아니된다.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 지방채를 발행하여 보조사업에 대한 보조금의 재원을 마련하고자 하는 경우 2. 국고보조금 또는 특별시·광역시·도 보조금의 지원에 따라 법령 또는 조례의 규정에 의하여 시·군·자치구가 부담하여야 할 경비의 미부담액이 있는 경우 3. 당해연도의 일반회계세입에 계상된 지방세와 세외수입의 총액으로 당해 소속공무원의 인건비를 충당하지 못하는 경우

* 지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정

그 외에 각 지방자치단체들이 조례를 통해 교육경비보조에 대한 규정을 설정하여 그에 따른 지원 범위를 규정해두었다. 지원 범위는 통상 자치구세

+ 세외수입의 일정 비율 이내에서 지원할 수 있도록 하고 있다.

비법정전출금이 지방자치단체의 일반회계에서 교육청의 특별회계로 재원이 이전된 후, 교육청의 특별회계에서 지출이 발생하는 것과 달리, 교육경비보조금은 지방자치단체의 일반회계에서 단위학교로 직접 지출이 이루어지는 특징을 가지고 있다. 이는 지방자치단체의 장이 그 공로를 주장하기에 상대적으로 유리하다(김재훈, 2012; 2014)

〈표6: 비법정전출금과 교육경비보조금의 비교〉

	비법정전출금	교육경비보조금
정치적 가시성	낮음	높음
재원의 동원	유리함	불리함
법적 근거	있음(시도)	있음(시도 및 시군구)
	지방교육재정교부금법 제 11조 6항 도서관법 학교급식법	지방교육재정교부금법 제 11조 6항 지방자치단체의 교육경비보조에 대한 규정 시도교육지원조례
용도 제한	없음	있음
자치단체 제한	없음	있음
주된 활용 주체	시도(광역자치단체)	시군구(기초자치단체)

* 출처 : 김재훈(2014)

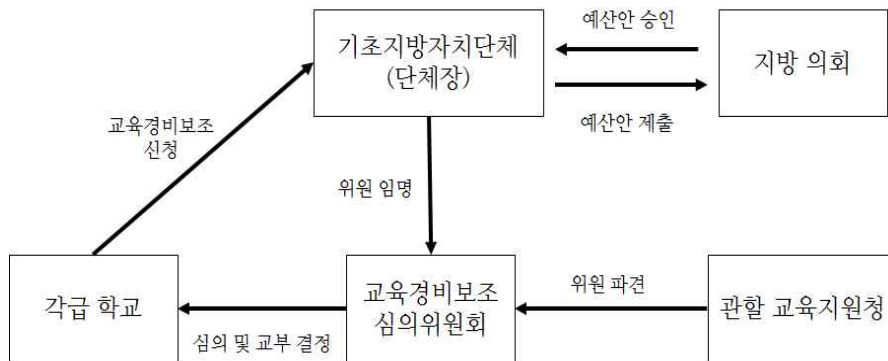
교육경비보조금은 우선 각 해의 예산안 편성을 통해 결정되며, 일반회계에 속하여 일반회계 세출예산안의 일부로 통과된다. 이후 통과된 교육경비보조금은 ‘지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정’ 제4조에 의해 각급학교의 교장이 지방자치단체장에게 그 해의 교육경비보조사업 및 예산에 대해 보조를 신청하도록 되어 있다.

각급학교의 교장의 보조신청이 들어온 경우, 서울의 각 자치구들은 교육

경비보조 심의위원회가 별도로 설치되어 있어 교육경비보조 심의위원회의 심의를 거치도록 하고 있다. 조례에 따라 차이는 존재하나 교육경비보조 심의위원회는 공통적으로 ① 당해연도 교육경비 보조대상사업 선정, ② 교육경비 보조신청사업 심의, ③ 보조사업의 적정성 여부, ④ 보조사업의 우선순위 결정, ⑤ 기타 구청장 또는 위원장이 부의하는 사항 등을 심의하며, 9~15인 가량의 위원으로 구성된다.⁵⁾

위원들의 구성 역시 조례에 따라 차이는 있으나 대체적으로 기초지방자치단체의 공무원, 구의원, 각 교육지원청 공무원, 그 외 전문가 및 시민들로 구성된다. 위원들 중 기초지방자치단체 소속 공무원, 구의원의 비율, 혹은 지방자치단체장이 임명권을 가지고 있는 위원의 비율이 높기 때문에 심의 과정에서도 기초지방자치단체장의 의사가 강하게 반영될 여지가 높다(이미영, 2012; 박종성, 2014).

〈그림3: 교육경비보조금의 결정과정〉



5) 통상 부구청장, 구청에서 교육을 담당한 부서의 장, 구의원, 교육청 소속 심의위원, 외부위원 등으로 구성되어 있다.

제 3 절 재정지출의 결정요인이론

1. 결정요인론

예산을 결정하는 요인들에는 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 요인들이 존재할 것이며 이와 더불어 예산과정의 참가자들 간의 상호작용이 결합하여 결정될 것이다.

정부예산을 정책 산출의 결과로 보고 정책을 결정하는 것이 어떠한 사회, 경제적, 혹은 정치적 요인에 의해 결정된다고 생각하는 이론이 정책결정요인론이다. 이는 예산을 사회, 경제, 정치 등 외부환경적 요인과의 관계에 초점을 두고 설명하려 하는 이론이다(남궁근, 1994) 정헌영(2007)에 의하면 초기 정책결정요인론 연구는 사회, 경제적 요인에 초점을, 후기에는 정치적 요인에 초점을 두었다(박혜란, 2010)

사회경제적 결정이론은 예산결정자가 결정하는 지출규모와 수준은 지방정부를 둘러싸고 있는 환경적 요인에 의해 결정된다고 보는 입장으로 지역사회의 다양한 특징들을 조사하여 지역주민들의 선호도를 규명한 다음 이를 바탕으로 지출과 사회경제적 변수들 간의 관계를 측정하려는 모형이다(김덕준, 2010)

사회경제적 결정이론에 의한 정책결정요인론의 대표적인 연구로는 Fabricant(1952), Dawson&Robinson(1963)의 연구가 있다. Fabricant는 미국 주 정부 총지출을 Wagner의 법칙에서 얻어 낸 3가지 변수인 소득, 도시화, 인구밀도를 이용해 분석한 결과, 소득이 지출에 가장 강하게 관계가 있음을 증명하였다. 또, Dawson과 Robinson은 정부의 복지지출에 대한 분석을 행하였는데 사회·경제적 요인을 통제하기 전과 통제한 후의 정치변수와 공공정책간의 상관관계가 크게 저하된다는 것을 보여주었다.(소순창, 김종

욱, 1999)

정치적 결정이론은 정치적 환경이 예산의 결과에 영향을 미친다고 보는 이론이다. 이러한 연구는 정치학자들에 의해 이루어졌는데, 대표적인 연구가 Key-Lockard 모형이다. 이 모형에 따르면, 예산의 결정은 정당 간 경쟁, 당파성, 유권자들의 투표 등에 의해 결정된다고 본다(김덕준, 2010)

재정능력 이론은 지방정부의 재정지출은 지방정부 자신이 가지고 있는 재정능력 그 자체이며, 재정능력이 지방정부의 제약요건이기도 하다는 것이다(한원택, 정현영, 1994) 그러나 한국은 아직까지 중앙정부에 대한 의존재원액의 비중이 높기 때문에, 실질적인 지방정부의 재정능력보다는 중앙정부의 의존재원액에 따라 지출수준이 결정된다고 본다(김성중, 신주연, 2003)

체제론적 접근방식에서는 정책결정자가 공공서비스의 수요, 공급을 예측하여 정책을 결정하므로 예측에 따른 예산제약을 기반으로 예산을 결정한다는 주장을 펼치고 있다(김대진, 2000). 체제론적 접근방식에서는 예산의 결정요인을 수요, 공급, 환경으로 분류하여, 수요요인에는 도시화, 산업화, 생활보호대상자 등의 공공서비스 수요를 반영하는 요소를, 공급요인에는 지방세수, 지역내총생산, 지역내 자본투자 등의 경제적 생산능력을 반영하는 요소를, 환경요인에는 중앙정부 및 상위 자치단체들의 정책 등의 요소를 이용하고 있다(김성중, 신주연, 2003)

2. 점증주의 이론

점증주의 모형은 예산은 관료제의 특성으로 인해 전년도 지출수준의 일정한 비율에 따라 올해의 예산이 결정된다고 보는 모형이다. 이는 정보 부족, 의사결정 비용의 한계 등으로 인해 대부분의 의사결정이 기존의 결정에서 크게 벗어나지 않기 때문에(Lindblom, 1959; 김재훈, 1993:재인용) 사실상

합리적인 선택을 할 수 없어, 주어진 수준에서 크게 변화를 추구하지 않는 방향으로 예산을 결정하게 된다는 것이다. Berry는 점증주의는 하나의 개념 속에 다양한 의미를 가지고 있다고 보면서 가장 일반적인 속성으로 ① 관계의 규칙성(regularity of relationship) ② 단순한 의사결정규칙(simple decision rules) ③ 외부변수의 영향력 경시(lack of effect of external variables)를 들고 있다(김성희, 2009)

이러한 점에서 점증주의는 제한된 합리성을 기초로 한 적응방식으로 과거의 결정과 관례를 중시하는 방식이라고 볼 수 있다(신무섭, 2000:138) 예산점증은 중위투표자모형(median voter model), 예산극대화모형, 이익집단이론(theory of interest groups), 관료제이론(hurreaucratic theory) 등을 통해서도 확인된다(김덕준, 2010).

제 4절 선행연구의 검토

1. 선행연구의 정리

지방자치단체의 교육예산에 관한 연구는 크게 3가지 측면으로 분류할 수 있다. 첫 번째는 일반지방자치단체 측면에서의 접근이다. 일반지방자치단체 측면에서의 재량지출인 교육경비보조금이나 비법정전출금의 지출요인, 혹은 예산결정과정을 연구하였다.

두 번째는 교육청 측면에서의 접근이다. 이 연구는 교육비특별회계라는 교육청의 예산을 기준으로 세출예산의 영향요인, 혹은 비법정전입금, 교육경비보조금 세입의 영향요인, 혹은 예산결정과정을 연구하였다. 그러나 대다수의 연구가 교육청 예산 전체를 대상으로 하거나 교육재정교부금과 같은 법정 교부금의 분석에 치중하여 본 연구에 직접적으로 적용될 여지가 적다.

마지막으로는 교육격차 측면에서 교육지출 중 교육경비보조금의 배분에 대한 연구들이다. 이 측면에서의 접근은 주로 교육경비보조금의 배분이 형평성을 충족하는지에 대해서, 혹은 교육격차의 영향요인으로서의 교육경비보조금을 연구하였다.

세 가지 측면에서의 연구들을 좀 더 자세히 정리해 보면, 우선 지방자치단체 측면에서 오병기(2006)는 지방 교육문화비와 지방세, 의존재원, 지역소득, 인구 등과의 대응관계를 바탕으로 Bergstrom&Goodman의 중위투표자 이론을 바탕으로 교육문화비의 수요함수를 도출하였다. 이를 통해 교육문화비는 지방세와의 약한 대응관계가 있으나 의존재원에 더 큰 대응관계가 있음을 밝혀내었다. 다만 이 연구는 2008년 사업별예산제도의 도입 이전의 자료를 기반으로 진행된 연구라, 교육-문화 양 분야 간의 분리가 명확하지 않다는 점이 한계이므로 본 연구에서는 참고하기가 어렵다.

전상경, 류춘호(2008)는 부산광역시의 사례를 기반으로 지방자치단체의 교육지출에 대해 분석했다. 이 연구에서는 지방자치단체가 교육재정지출이 득표율에 영향을 주기 때문에 지방자치단체장들은 교육재정지출을 승인하는

경향이 있다고 보았다. 즉, 예산에 정치적 속성이 있다는 시사점을 제공하고 있다. 이외에도 교육경비보조금의 자치구별 편차가 커, 동일한 교육청(교육자치단체) 아래에서 교육서비스 공급에 있어서 교육경비보조가 형평성을 해칠 우려가 있다고 보았다.

다만 이 연구에서는 특목고에 대한 지방자치단체의 지원이 타 지역 출신의 특목고 학생들도 수혜자가 될 수 있으므로 형평성의 문제가 발생할 것이라고만 보았지 현재의 입시 중시 풍토에서 중요한 요소로 자리잡고 있는 특목고에 대해 지방자치단체장이 정치적으로 어떠한 반응을 보이게 될지에 대해서는 연구하지 못했다는 한계가 있다.

이규성(2008)은 서울특별시 기초자치단체의 교육비 지원 자료와 각급 학교에 대한 설문조사를 바탕으로 연구를 진행하였다. 연구 결과, 각급 학교에서는 교육경비의 격차를 인식하고 있음이 드러났고, 교육비 격차가 지역 간 균형발전 및 교육격차, 교육활동에 영향을 미친다고 인식하고 있으며 이는 자치구의 지역별로 차이가 있음이 드러났다. 다만 지방자치단체의 재정자립도, 자치단체의 교육에 대한 관심도와 교육비 지원은 큰 상관관계가 없다고 인식하고 있다는 점이 드러났다. 그러나 이는 학교의 구성원들의 인식에 대한 조사일 뿐, 실증적으로 결정요인을 분석하지 않았다는 점에서는 한계가 있다.

하봉운(2009)은 경기도 내 31개 시군의 지방교육경비보조금을 분석하여 예산 대비 교육경비보조금을 변수로 사용하여 재정자립도와 교육지출의 관계를 분석하였고, 재정자립도와 교육경비보조금 간의 관계를 음수로 도출하였다. 그러나 김재훈(2012)은 이러한 분석 결과가 변수를 1인당 교육경비보조금을 사용한다면 다르게 나올 수 있었을 것이라고 비판한다.

백성준(2010)의 연구에서는 전북, 제주교육청의 사례를 연구한 결과, 지방자치단체의 교육예산은 교육 사업 분야 중 교수지원이나 인건비 지원보다는 시설, 설비 관련 사업에 편중되는 경향을 보이며, 자치단체장의 선호여부와 자치단체의 재정능력에 영향을 받는다고 보았다. 이 연구에 따르면, 지방자치단체의 교육지출이 정치, 경제적 요인 양 측면에서 존재함을 알 수 있다.

엄태호, 황소하(2010)의 연구는 지방자치단체의 모형을 이용하여 교육경비보조제도를 통해 표출된 지방교육수요 결정요인을 분석하였다. 연구 결과 지역 주민이 자율적으로 교육 예산을 결정할 수 없는 현 제도 하에서 소득이 높을수록 교육경비보조에 대한 지역 주민의 요구가 높아진다는 점이 도출되었다. 다만 예산과정이 다양한 이해관계와 정치적 과정의 결과임을 반영하기는 어렵다는 한계를 가지고 있으며, 공급측면을 강조하여 지방자치단체의 재정능력을 재량적 지출의 격차 요인으로 살펴보기에는 관점이 다르다는 평이 있다(김재훈, 2014)

박혜란(2010)은 서울시 25개 자치구의 교육경비보조금 시계열 자료를 패널자료화 하여 자동차 수, 학교 수, 후보 간 경쟁률, 공직경력(더미변수), 조례제정여부(더미변수), 재정자립도, 시차종속변수(전년도), 인근지역보조금(같은 관할교육청 소속) 등을 변수로 사용하여 결정요인을 분석하였다. 그 결과 이웃 지자체와 전년도 예산이 가장 큰 영향을 끼쳤고, 사회경제적, 정치적 변수의 영향은 없었으며, 유일하게 조례제정변수만이 모형을 변화시켰을 때 유의미했다고 하였다.

공은배 외(2011)는 지방자치단체의 교육경비보조 지원사업을 세분화하여 분석하였다. 그 결과 3가지 현상을 확인하였다. 첫째, 단위학교의 교육경비보조금 규모의 차이는 대부분 기초자치단체에 의해 결정되었다. 둘째, 학교급이 높아질수록 교육경비보조금 규모도 커지는 양상을 보이고 있고, 지원규모는 대체로 자치구에 비해 시지역이나 군지역의 교육경비보조금 지원규모가 보다 많았으며, 특히 군지역의 교육경비보조금 지원규모가 다른 지역에 비해 두드러지게 높았다. 셋째, 학교규모, 공립학교, 교육경비지원조례 제정은 대체로 교육경비보조금 지원규모와 부적인 관계에 있었다. 공은배 외(2011)는 이러한 분석 결과를 지역별 조례제정률의 차이에 기인할 가능성이 높다고 해석하였다.

다만 본 연구의 분석대상이 되는 서울시의 경우, 2008년 이후로 모든 자치구가 교육경비보조에 대한 지원조례를 갖추고 있으므로 조례제정률의 차이에 기인한 효과가 유의미하지 않을 것이라고 볼 수 있다.

윤홍주(2011b)의 연구에서는 학생당 교육경비보조금 금액과 기초지방자치

단체 총 예산액 대비 교육경비보조금의 비율을 종속변수로 사회 경제적 요인의 독립변수로 지역, 기초생활수급자 비율, 재정자주도, 학교 수, 학생 수를, 정치 제도적 요인의 독립변수로 자치단체장의 재선여부, 후보자수, 의회-단체장 간 정당일치도, 지방선거, 전년도 예산 등을 변수로 하여 다변인 성장모형을 사용하였다. 연구 결과, 교육지출의 결정요인으로 기초생활수급자 비율이 높을수록, 시,군지역일수록, 재선 시, 후보자가 많을수록, 의회-단체장 간 정당이 불일치할 경우, 조례가 제정되어있는 경우, 점증주의에 따른 전년도 예산 등을 유의한 변수로 꼽았다.

이미영(2012)은 서울특별시 기초자치단체의 교육경비보조금 운용 사례를 분석하였다. 연구를 통해 교육경비보조 항목 중 가장 많이 투자된 부분은 학교교육과정 운영지원 부문임이 드러났고, 교육경비보조 결정 과정이 형식적인 과정에서 합리적인 과정으로 변화해가고 있음이 나타났다.

이선호 외(2013)는 지방자치단체의 교육경비보조금과 지방자치단체장의 교육공약을 연계시켜 분석하였다. 이 연구에서는 군집분석을 통해 지방자치단체를 6개 유형으로 분류하였고, 재정자립도, 인구수 등과 같은 경제성장의 토대가 되는 지표들과 교육투자 간의 상관관계를 연구한 결과 상관관계가 약하게나마 나타났다. 그외에도, FGI를 통한 보충 연구를 통해 단순히 지방자치단체장의 공약 뿐 아니라 교육수요 등과 같은 기존의 연구와는 다른 측면의 접근 또한 필요함을 주장하였다.

김민희(2013)는 지자체의 교육경비보조 유형탐색을 통해서 교육경비보조의 영향요인에 대해 연구하였다. 연구결과 재정자립도가 높을수록 주민 전체의 발전을 위한 사업에, 재정자주도가 높을수록 시설관련 사업에 투자하는 경향을 보였으며, 자치단체장과 교육감의 정치적 성향 등에 의해서는 영향이 없다는 결과가 도출되었다.

김재훈(2012; 2014)은 지방자치단체는 교육지출에 있어서 자치단체장의 재선을 위한 정치적 공로를 만들어야하기 때문에 교육지출의 형태를 비법정전출금보다는 교육경비보조금의 형태로 할 유인이 높으며, 이러한 인센티브의 문제가 교육지출을 주저하게 만드는 원인일 수 있다고 보았다. 또한, 지방자치단체의 교육경비보조금 비법정전출금과 재정자립도 간의 상관관계 분

석을 통해 기초자치단체의 경우, 교육경비보조금이 재정자립도와 음의 상관 관계를 가지고 있음을 도출해내었다(김재훈, 2014). 그러나 이 원인에 대해서는 추가적인 분석이 필요하다고 하였다.

이외에 유재원(2011), 이종률, Tao(2012), 김은주 외(2013)의 연구는 지방정부의 지출정향을 Peterson의 도시한계론을 응용하여 연구하였다. 유재원(2011)은 도시한계론은 한국처럼 지방재정이 실제로 자율적이지 못하고 중앙정부의 재원에 의존하는 정도가 큰 경우에는 상대적으로 그 효용성이 줄어들며, 정치적 이론을 이용해 지방자치 지출에 접근하는 것이 효과적일 수 있음을 주장하였다.

이종률, Tao(2012)와 김은주 외(2013)는 지방자치단체의 지출을 통합재정수지 혹은 재정자립도와 같은 재정지표 측면에서 분석하였다. 이종률, Tao(2012)의 경우 재정자립도를 단일변수로 분석하여 지출압박 시 교육부문에서 지출감소가 발생한다고 주장하였다. 이에 대해 김은주 외(2013)는 이종률, Tao의 연구가 단일변수를 사용하였기에 정확한 분석이 아니라 비판하며 통합재정수지와 지방채무잔액지수를 독립변수로 사용하여 분석하였다. 그러나 교육지출에 있어서는 이종률, Tao(2012)와 김은주 외(2013)의 연구는 지방자치단체가 재정압박에 직면할 경우 교육지출을 감소시킨다는 점에서는 같은 결론을 내놓았다.

두 번째로 교육청 측면에서의 연구를 살펴보면, 신무섭(2000)은 시, 도 교육청의 세출예산의 결정요인에 대해 연구하였다. 이 연구결과, 지방교육예산은 중앙의존재원의 증가, 인구증가, 조세부담을 변화에 영향을 받음을 밝혀내었다. 그러나 시, 도 교육청의 세입예산이 중앙정부의 의존재원의 비중이 높고, 교육경비보조 등 지방자치단체의 재량적 지출이 차지하는 비중이 적다는 점에서 직접적으로 인용하기에는 한계가 있다.

이외의 대다수의 연구들은 지방교육재정에서 많은 부분을 차지하는 지방교육재정교부금과 같은 법정 의존재원들의 구조 측면에서 연구를 진행하였다. 그렇기 때문에 본 연구에서의 대상과 연구대상이 달라 직접적으로 인용

하기에는 어려움이 있다.

마지막으로 지방자치단체의 교육지출을 형평성 측면에서 접근하는 연구들이 있다. 우명숙(2007)은 시·도 교육청 수준에서의 교육재정의 수직, 수평적 형평성을 분석하였다. 이때, 가중치를 두는 요소로 저소득층 학생의 수, 특수교육대상자 수 등을 고려하였다.

이쌍철, 주철안(2009)은 교육경비보조금의 수평적 공평성 및 재정적 중립성을 광역자치단체 간, 광역자치단체 내 기초자치단체 간, 기초자치단체 간 측면에서 분석하였다. 연구결과 교육경비보조금은 불평등하게 배분되고 있으나 지자체의 재정자립도와는 무관한 경향을 보이고 있다는 것을 밝혀냈다.

최병룡(2013)은 경기도 31개 시, 군의 교육경비보조금의 형평성을 분석했다. 연구를 통해 교육경비보조금의 수평적 형평성은 지켜지지 않고 있으며, 재정자립도와 학생 1인당 교육경비보조금이 부의 상관관계를 가지고 있음을 도출하였다.

2. 시사점

지금까지의 연구를 살펴보면 우선 비법정전출금과 교육경비보조금에 대해 통합적으로 다룬 연구가 적다. 대부분의 연구는 교육경비보조금을 종속변수로 하여 연구를 수행하였다. 이는 세 가지 측면에서 해석해볼 수 있다.

첫째, 자료 획득의 문제일 수 있다. 비법정전출금이나 각종 교육관련 지출은 재정의 구조가 복잡하므로 정확히 모든 실상을 파악하기 어려운 측면이 있으며, 그 결과 자료의 입수가 어려웠을 가능성이 있다.

둘째, 비법정전출금의 경우, 도서관법에 의해 의무적으로 지출되는 금액이 존재한다. 이러한 경우, 실제로는 의무지출임에도 불구하고 재량지출로 계산될 수 있다. 이러한 세부내역을 분리하기 어려울 경우, 비법정전출금을 제외하고 분석할 가능성이 있다.

마지막으로 김재훈(2014)의 주장과 같이 지방자치단체장은 교육경비보조금을 비법정전출금보다 선호하고, 이를 실증분석한 결과 교육경비보조금의 규모가 비법정전출금의 규모를 상회하는 것으로 나타났다. 그러므로 상대적으로 규모가 크고 파악하기 유리한 교육경비보조금을 종속변수로 사용했을 가능성이 있다.

그러나 실제로 교육 예산은 기초지방자치단체가 ‘교육’기능에 대한 예산이라고 하여 교육분야에 사용되는 예산을 편성하고 있으며 이 교육예산에 교육경비보조금과 비법정전출금이 포함된다. 그리고 교육경비보조금과 비법정전출금은 용도를 협의한 후 각급 교육기관으로 이전되는 재원이나 그 이외에도 기초자치단체 측면에서 사용하는 금액이 있다.

이는 교육예산, 교육경비보조금, 비법정전출금의 특성이 다를 수 있다는 의미이다. 그러므로 세 가지에 대한 결정요인 역시 차이를 보일 수 있다. 김재훈(2014)역시 교육경비보조금과 비법정전출금이 재정자립도와 별개의 관계를 맺는다는 것을 보였다. 즉, 실제로 지방자치단체의 교육예산의 결정요인을 보기 위해서는 교육예산, 교육경비보조금, 비법정전출금 세 가지의 결정요인을 개별적으로 보아야 할 필요가 있다.

기존의 연구들에서 다루어지던 결정요인들은 교육분야에 대한 독자적인 변수들을 다루는 경우도 있었으나, 문화, 복지와 같은 타 지출분야의 선행연구에서 결정요인을 참고하여 연구를 진행하는 경우가 많았다. 이러한 방식의 연구는 교육분야가 가지고 있는 특성을 반영하는데 한계가 있다.

그러한 시사점을 바탕으로 생각해볼 때, 교육 분야의 예산 결정요인에서 고려해볼만한 한 가지 변수는 자사고이다. 대학 입시결과가 강조되고 있는 현 상황에서 학부모들이 교육환경을 판단하는 것은 입시결과에 도움을 주는 특목고의 존재나 그 지역의 명문대 진학률 등이며 이는 사교육환경이 아닌 공교육환경에 기반한다. 실제로 교육환경변수에 의해 아파트 매매가격이 영향을 받는데, 특목고의 존재와 같은 공교육환경이 아파트가격을 상승시키는 경향을 보인다(김리나, 2009). 이는 학부모의 만족감 증대뿐 아니라 해당

지역의 토지가격의 상승을 통한 지방세수의 증가 및 지역에 대한 투자 확대 등의 선순환을 가져온다.⁶⁾(김재훈, 2012)

이러한 관점에서 특목고는 학부모들에게 교육환경의 판단에 있어 중요한 요소가 되었다. 이와 동시에 2011년부터 도입된 자율형 사립고 정책은 본래 이명박 정부의 고교다양화 정책의 일환이었으나, 입시위주교육과 맞물려 특목고-자사고-일반고 순의 고등학교 서열화 현상을 야기하게 되었다. 그 결과 자사고의 존재 역시 학부모들에게 교육환경 판단에 있어 중요한 요소로 자리잡게 되어 구청장 선거에서 자사고 유치가 공약으로 등장하는 등 자사고라는 변수가 교육에서 두각을 나타내게 되었다.

또한 발로 뛰는 투표(voted by feet)이론에 의하면 주민들은 자신들의 선호에 따라 주거지역을 결정하므로 자사고가 존재하는 지역으로 이사하여 거주하는 주민들은 교육에 대해 좀 더 높은 중요도를 두고 있다고도 볼 수 있을 것이다.

정책결정자가 수요자의 의사를 고려한다는 체제론적 이론에 따르면, 특목고나 자율형 사립고의 존재가 지방자치단체의 교육지출에 영향을 끼치게 될 수 있다. 교육환경 요인에 따라 주거의 가격이 변화한다는 것은 그만큼 주민들이 교육환경요인을 중요하게 생각한다는 것이고, 주민들의 행정수요를 지방자치단체가 고려하고 있다면, 교육분야의 예산투자 역시 증가할 가능성이 있기 때문이다.

또한 정치적 측면에서도 특목고나 자율형 사립고의 수가 교육예산에 영향을 끼칠 수 있다. 지방자치단체장이나 지방의회의 구성원들이 재선을 하기 위해서 교육이라는 주민들의 관심이 많은 분야에 대한 투자를 약속하고 이를 시행하는 모습을 보이려 할 수 있기 때문이다.

또한 사회적 요인에 대한 고려가 선행연구들에서는 상대적으로 적다. 대부분의 선행연구는 정치적 요인, 혹은 재정능력 요인에 치중하여 연구를 진행하였고 그 역시 나름의 설명력을 가지고 있다. 그러나 구의회 회의록이나

6) 박상진(2014)의 연구에서도 강원도 양구의 강원외고 설치 사례를 통해 특목고의 존재가 교육환경의 개선을 불러올 뿐만 아니라 더불어 이로 인한 경제발전효과도 있다고 보고 있다.

조례에서 교육분야에서 문화, 복지와의 연계가 이루어지고 있는 점, 실제로도 교육복지 등이 대두하면서 분야 간 경계가 모호해지고 있는 점, 도서관 등의 시설관련 정책에서 문화와 교육이 얹혀 있는 점 등을 충분히 반영하지 못하고 있다.

그 외에 고려해볼 것으로 무상급식의 문제가 존재한다. 서울시의 경우, 2010년 무상급식 조례를 통해 의무적으로 서울시 산하의 기초자치단체는 무상급식에 드는 비용을 지원해야 한다. 각 자치구의 예산서를 통해 살펴본 결과, 무상급식에 드는 비용은 교육경비보조금의 형태로 지출된다.

무상급식이 의무지출인지 재량지출인지에 대해서는 여러 가지 해석이 가능하다. 의무지출을 ‘법령에 규정된’ 것에 의한 법정지출로 본다면, 현재 서울의 무상급식은 조례에 의해 지출의무가 형성되는 것이고, 조례는 지방자치단체의 일부인 지방의회에 의해 제정되기 때문에 이러한 관점에서 무상급식은 지방의회의 재량지출이라고 할 수 있다.

그러나 기초자치단체인 자치구의 입장에서 본다면, 자치구의 조례는 지방자치법 제 17조의 규정에 의해 시 조례에 반할 수 없으며, 조례 역시 법령의 일부로 본다면(이상용 외, 2014) 무상급식은 의무지출이라고 볼 수 있다. 이외에 ‘서울특별시 친환경 무상급식에 관한 조례’에서 구청장협의회 대표를 통해 분담비율을 결정하는 등 일부 구청장의 재량이 개입될 여지가 있기는 하나 사실상 무상급식 단가를 서울시 교육청이나 서울시에서 발표하는 형태로 진행된다는 점을 생각해보면, 자치구의 입장에서 무상급식은 일부 금액의 유동성이 존재할 수는 있으나 지출을 재량적으로 결정하기는 어려운 일종의 국고보조사업으로서의 ‘의무지출’의 형태를 가진다.

이러한 점에서 본다면, 무상급식 사업이 비록 재량지출의 영역인 교육경비보조금의 형태로 지출되나 재량을 억압하는 경향이 존재한다고 볼 수 있다. 이는 무상급식 이외의 영역에 사용되어야 할 교육경비보조금 재원이 줄어든다는 의미이다. 즉, 재량지출이라는 측면과 재정압박이라는 측면 양자에서 무상급식을 고려해야 할 필요성이 있다.

제 3 장 연구설계

제 1절 연구문제와 가설

1. 연구문제

본 연구는 교육에 대한 관심도가 높은 현 상황에서 서울특별시 산하 자치구들의 교육예산이 어떠한 요인들에 의해 기초자치단체의 재량적 교육지출이 결정되는가를 도출하고자 한다.

이를 위해 선행연구들을 살펴보았으며, 선행연구들을 통한 시사점을 반영하여 기초지방자치단체의 교육예산의 결정요인에 대한 세부 연구문제로 다음과 같은 연구문제들을 선정하였다.

1. 서울특별시 산하 자치구들의 교육예산에 있어 특목고 및 자사고의 영향이 존재하는가? 존재한다면 어떠한 양상으로 나타나는가?
2. 서울특별시 산하 자치구들의 교육예산에 있어 사회적 요인의 영향이 존재하는가? 존재한다면 어떠한 양상으로 나타나는가?
3. 서울특별시 산하 자치구들의 교육예산에 있어 정치적 요인의 영향이 존재하는가? 존재한다면 어떠한 양상으로 나타나는가?
4. 서울특별시 산하 자치구들의 교육예산에 있어 재정능력 요인의 영향이 존재하는가? 존재한다면 어떠한 양상으로 나타나는가?

첫 번째 연구문제는 특목고 및 자사고의 영향이 교육예산에 영향을 끼쳤는지를 확인해보기 위한 연구문제이다. 특목고 및 자사고의 존재는 학부모들이 교육환경을 판단하는 데 있어 중요한 요소이므로 교육에 대한 관심이 높은 지역에서는 특목고, 자사고에 대한 지방자치단체의 고려가 있을 수 있다. 이러한 자사고의 영향이 서울특별시 산하 자치구에서 실제로 존재하는지에 대한 실증적인 분석이 필요하다.

두 번째 연구문제는 사회경제적 요인론과 구의회의 회의록을 바탕으로 하여 공교육이 기초생활보장자의 수나 녹지, 체육 및 문화시설, 재정능력 등에 영향을 받을지에 대해 확인해보기 위한 것이다. 구의회의 회의록이나 각 기초자치단체의 교육경비보조에 관한 조례들을 살펴보면 체육 및 문화시설, 도서관 등과 연계하는 것을 유도하는 규정들⁷⁾이 많다. 그렇다면 실제로 교육예산이 이러한 사회경제적 요인에 영향을 받는지에 대한 연구가 필요하다.

세 번째 연구문제는 기초자치단체의 교육예산의 결정구조가 기초자치단체장 및 지방의회 등의 정치적 과정과 연관이 강하기 때문에 정치적 요인이 영향을 끼칠 수밖에 없으므로 이에 따른 결정요인을 탐색하는 것이 필요하다고 보았다. 유재원(2011)이 한국의 지방자치단체의 특성상 정치적인 예산 결정이론들이 유용하게 이용될 수 있다고 언급한 점도 이를 뒷받침해준다.

마지막 연구문제는 기초자치단체의 재정능력이 예산에 영향을 끼칠 수밖에 없다는 점에서 선정되었다. 재원이 있지만 사용하지 않는 것은 가능하나, 재원이 없음에도 사용하는 것은 불가능하기 때문이다.

2. 가설설정

연구문제를 탐구하기 위해 본 연구는 다음과 같은 가설들을 바탕으로 연구를 수행하려 한다.

7) 서울특별시 산하 자치구들의 교육경비 보조에 관한 조례를 살펴보면 대체적으로 교육경비보조의 대상사업에 있어 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화 공간 설치사업, 학교의 도서관 운영 활성화 사업 등을 규정하고 있다.

가설1. 자치구에 자사고의 수가 전체 교육예산에 영향을 끼칠 것이다.

가설1-1. 자치구 내 자사고의 수가 많을수록 학생 1인당 교육예산이 증가할 것이다.

가설1-2. 자치구 내 자사고의 수가 많을수록 학생 1인당 교육경비보조금이 증가할 것이다.

가설1-3. 자치구 내 자사고의 수와 학생 1인당 비법정전출금과는 무관할 것이다.

가설1-4. 자치구 내 자사고의 수가 많을수록 총 예산 대비 교육예산의 비중이 증가할 것이다.

우선 특목고, 자사고는 교육환경의 개선이라는 측면에서 지방자치단체의 재량적 교육지출을 증가시킬 가능성이 있다. 다만 특목고, 자사고에 대한 지원을 강화시키는 측면으로 교육경비보조금을 증가시키는 것인지, 일반계 고등학교에 대한 지원을 강화시키는 측면으로 증가시키는 것인지에 대해서는 별도의 분석이 필요할 것이다. 그러나 어떠한 방향이든 자사고의 존재, 수가 교육예산과 교육경비보조금에 정(+)'의 영향을 끼칠 것이라고 보며, 교육예산의 비중을 증가시킬 것이라고 본다. 다만 비법정전출금의 경우 용도가 한정되어 사용될 것이므로 비법정전출금과는 무관할 것이다.

가설2. 사회적 요인이 전체 교육예산에 영향을 끼칠 것이다.

가설2-1. 도서관의 수가 적을수록 교육예산, 교육경비보조금, 교육예산의 비중이 증가할 것이며, 비법정전출금과는 무관할 것이다.

가설2-2.. 체육시설의 수가 적을수록 교육예산, 교육경비보조금, 교육예산의 비중이 증가할 것이며, 비법정전출금과는 무관할 것이다.

가설2-3. 인구 대비 기초생활보장자의 비율이 높을수록 교육예산, 교육경비보조금, 교육예산의 비중, 비법정전출금이 증가할 것이다.

둘째로 사회적인 요인에 대해 살펴보면 서울특별시 산하 자치구들의 조례 규정이나 구 의회의 회의록을 살펴본 결과, 도서관이나 체육시설의 수가 교육경비보조에 영향을 끼칠 수 있다는 점이 도출⁸⁾되었다. 체육시설이나 도서관의 수가 적은 기초지방자치단체의 경우, 학교의 시설을 주민들에게 개방하여 활용하는 것을 유도하기 위한 수단으로 교육경비보조금을 사용할 가능성⁹⁾이 있기 때문이다.

그러므로 도서관과 체육시설의 수가 적을수록 학교시설을 개방하도록 유도하기 위해서 교육경비보조금과 교육경비보조금을 포함한 총 교육예산이 증가할 것이다. 이에 따라 교육예산의 비중이 증가할 것이다. 다만 비법정전출금의 방식보다는 교육경비보조금의 형태로 이러한 행태를 보일 것이므로 비법정전출금은 영향을 받지 않을 것이다.

또, 윤홍주(2011b)는 교육경비보조금이 기초생활보장수급자의 비율에 영향을 받는다고 보았다. 만약 교육경비보조금이나 교육예산이 기초생활보장수급자와 같은 사회적 약자계층에게 지출되고 있다면 교육경비보조금과 교육예산은 기초생활보장수급자의 비율에 정의 관계를 가지고 있을 것이다.

가설3. 정치적 요인이 전체 교육예산에 영향을 끼칠 것이다.

가설3-1. 지방자치단체장의 선거가 있는 경우, 교육예산, 교육경비보조금, 교육예산의 비중, 비법정전출금이 증가할 것이다.

가설3-2. 전년도 예산순위가 낮을수록 교육예산, 교육경비보조금, 교육예산의 비중, 비법정전출금이 증가할 것이다.

가설3-3. 무상급식의 시행은 무상급식을 포함한 총예산과 교육경비보조금,

8) 서울특별시 산하 자치구들의 교육경비 보조에 관한 조례를 살펴보면 대체적으로 교육경비보조의 대상사업 중 하나로 학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화 공간 설치사업을 규정하고 있다.

9) 예를 들어 서울특별시 중구의 교육경비보조 조례는 제 4조에서 '1.운동장을 지역주민을 위하여 주차장으로 개방하는 학교, 2.운동장, 체육관 등 학교의 각종시설을 지역주민에게 적극 개방하는 학교, 3.지역주민에게 평생교육을 실시하거나 평생교육 장소로 학교시설을 개방하는 학교' 등을 교육경비보조금 교부의 우선순위 예시항목으로 사용하고 있다.

교육예산 비중의 증가를, 무상급식을 제외한 총예산과 교육경비보조금의 감소를 불러올 것이며 비법정전출금과는 무관할 것이다.

정치적 요인들을 살펴보면 우선 정치적 경기순환론에 따라 선거가 있는 경우, 교육예산을 증가시키려 할 것이므로 선거가 있는 경우에는 각 종속변수가 모두 증가하는 경향을 보일 것이다.

또한 김재훈(2013)에 의하면, 지방자치단체들이 교육에 대한 사회적 관심을 반영하기 위해, 교육에 대한 재정투입을 늘리는 과정에서 단체 간 과당 경쟁 및 동료압박(peer pressure) 현상을 내포한다고 한다. 각 자치구는 서울시 내의 자치구에서 자신의 예산이 어느 수준에 위치하는가를 통해서 예산 경쟁상태를 확인할 수 있을 것이다.¹⁰⁾ 그러므로 전년도 예산의 순위가 낮을 수록, 경쟁심리에 의해 교육예산이 증가할 가능성이 있다.

무상급식의 경우 교육경비보조금의 형태로 지출되며, 재량지출로 볼 여지도 있고, 의무지출로 볼 여지도 있다. 이에 따라 살펴볼 경우, 무상급식의 실시로 인해 교육경비보조금과 교육예산은 증가할 것이다.

그와 동시에 무상급식은 의무지출의 성격을 가지고 있기 때문에 일종의 재정압박 변수로 작용하여 무상급식을 제외할 경우, 교육경비보조금과 교육예산은 감소하는 경향을 보일 것이다. 무상급식은 교육경비보조금의 형태로 지출되므로 비법정전출금과는 관계가 없을 가능성이 높다.

가설4. 재정능력 요인이 전체 교육예산에 영향을 끼칠 것이다.

가설4-1. 인구 1인당 자치구세 및 세외수입이 높을수록 교육예산, 교육경비보조금, 교육예산의 비중, 비법정전출금이 증가할 것이다.

가설4-2. 인구 1인당 소득이 높을수록 교육예산, 교육경비보조금, 교육예산의 비중, 비법정전출금이 증가할 것이다.

가설4-3. 재정자주도가 높을수록 교육예산, 교육경비보조금, 교육예산의

10) 구 의회의 회의록에서 확인해보면 교육경비보조금의 증액 요구 등의 근거는 서울시 내에서 해당 구의 예산의 순위 등이 자주 언급되었다.

비중, 비법정전출금이 증가할 것이다.

마지막으로 재정능력 요인들을 살펴볼 경우, 재원이 풍족하다고 해서 그것이 교육투자의 증가를 담보하는 것은 아니다. 그러나 현재 주민들의 교육에 대한 관심도가 높은 경우, 교육과 같은 가치재에 투자하는 성향이 있다면 재원의 풍족함이 교육투자의 증가로 이어질 가능성이 존재한다. 기본적으로 가용재원이 있어야 재량적인 지출이 발생할 수 있기 때문이다.

제 2절 변수의 설정과 연구방법

1. 변수의 설정

1) 종속변수

본 연구에서의 종속변수는 기초지방자치단체의 교육예산이다. 기초지방자치단체의 교육예산은 1. 기초지방자치단체가 교육분야에 사용하는 총 금액인 일반회계 교육예산, 2. 교육경비보조금, 3. 비법정전출금으로 분류해볼 수 있다. 기본적으로 교육은 자치사무의 영역으로 재량의 영역이고, 어떠한 의무를 규정한 법률은 없다. 그러므로 특정한 분야에 사용되는 예산의 성격에 대해서는 논의가 있으나 원칙적으로 교육분야의 예산은 의무지출이라기 보다는 지방자치단체의 재량지출이라고 볼 수 있다.

일반회계 교육예산은 기초지방자치단체가 교육분야에 사용하는 총 금액으로 교육경비보조금액을 포함하는 예산이다. 비법정전출금의 경우에는 아예 교육자치단체로 이전되어 교육비특별회계에 포함되어 사용되는 금액이므로 일반회계의 교육분야 예산으로 지출되지 않는다.

교육경비보조금은 단위 학교의 신청을 통해 교육경비보조 심의위원회의 심의를 통해 재량적으로 지출되는 금액이다. 다만 최근 시행되는 무상급식의 경우, 교육경비보조금의 형태로 지원되는 양상을 보인다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 무상급식이 재량지출인지 의무지출인지에 대해서는 논의의 여지가 있다. 관련자와의 인터뷰를 통해 이를 확인하려 시도한 결과 경기도의 교육국장을 역임했던 이는 이를 재량지출의 성격으로 보고 있었고, 국회 예산정책처의 서기관의 경우, 조례에 구속되기 때문에 의무지출의 성격으로 보고 있었다. 그러므로 교육경비보조금에서 무상급식 지원금액을 제외한 금액과 교육경비보조금 총액 모두를 재량지출이라고 볼 수 있는 여지가 있어 양자를 동시에 살펴보는 것이 필요하다.

마지막으로 비법정전출금은 지방자치단체의 재량으로 교육청과의 협의를 통해 지출되는 금액이다. 김재훈(2014)에 의하면 이는 큰 금액이 드는 사업에 주로 이용되는 방식이다. 그러나 도서관법과 같이 지방자치단체의 의무적인 지출이 명시된 경우에도, 지방자치단체는 이러한 항목에 대해 비법정전출금의 형태로 지출을 하게 된다.

이 경우에는 비법정전출금이 온전한 재량지출이라고 보기 어렵다. 그러나 서울특별시에서는 도서관 운영에 필요한 비법정전출금은 서울특별시 본청을 통해 지출이 이루어지기 때문에 기초지방자치단체인 자치구에서는 이러한 항목으로 지출을 하지 않을 것이라고 볼 수 있다. 그러므로 기초지방자치단체가 지출하는 비법정전출금은 재량지출이라고 볼 수 있을 것이다.

이외에 예산을 총액으로 하여 종속변수를 설정할 경우, 인구수에 따른 각 자치구의 차이에 의해 교란이 생길 수 있다. 그러므로 학생 1인당 예산을 통해서 인구수에 따른 영향을 제거하는 것이 필요하다.

마지막으로 총 예산에서 교육예산이 차지하는 비중을 들 수 있다. 교육에 관심이 많은 지방자치단체라면, 비록 재정능력, 구의 규모의 한계로 인해 교육예산의 액수를 절대적으로 높이진 못하더라도, 타 예산에 비해 비중을 높일 수 있다. 그러므로 교육예산이 총 예산에서 차지하는 비중 역시 하나의 종속변수가 될 수 있다.

이러한 점을 종합하여 종속변수를 설정해보면 1. 학생 1인당 교육예산, 2. 무상급식지원금액을 제외한 학생 1인당 교육예산, 3. 학생 1인당 교육경비보조금, 4. 무상급식지원금액을 제외한 학생 1인당 교육경비보조금, 5. 학생 1인당 비법정전출금, 6. 총예산 대비 교육예산의 비중이다. 예산액의 경우 학생 1인당으로 종속변수를 정한 것은 지역 간 학생 수의 차이에 의해 종속변수가 영향을 받지 않도록 하기 위해서이다.

2) 독립변수

(1) 특목고 및 자사고의 수

입시위주교육이 이루어지는 상황에서 자사고는 우수한 학생들을 뽑아 소위 명문대를 많이 진학시킬 수 있는 학교라고 인식되고 있다. 이러한 인식은 특목고 혹은 자사고의 존재가 해당 지역의 교육의 질이 높다고 주민들이 인식하는 결과를 가져오고, 이에 따라 자치단체들이 자사고를 유치하려 하거나¹¹⁾ 자사고가 존재하는 경우 교육투자에 더 신경쓰려할 것이라고 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 이러한 특수한 학교인 서울시 산하 기초지방자치단체 내 자율형 사립고의 수를 변수로 이용한다. 이를 통해 자사고의 수가 실제로 종속변수에 영향을 주는지를 확인하기 위해서이다.

(2) 사회적 요인

사회적 요인으로 들 수 있는 독립변수에는 도서관, 체육시설의 수, 및 인구 대비 기초생활보장수급자의 비율을 들 수 있다.

우선 도서관과 체육시설의 수를 독립변수로 설정한 데는 2가지 측면이 있다. 현 서울특별시 산하 25개 자치구에는 ‘교육경비 보조에 관한 조례’가 제정되어 있다. 이 조례에서 지원할 수 있는 사업에 대한 범위에는 ‘학교교육과 연계하여 학교에 설치되는 지역주민 및 청소년이 활용할 수 있는 체육·문화공간 설치사업’이 규정되어 있다.

또, 특정 자치구의 경우, 교육경비보조에 관한 조례에서 운동장 개방 등, 이러한 사업에 협조하는 학교에 대해 교육경비보조의 우선순위를 부여할 수 있도록 규정을 마련하고 있다.

이외에 각 기초자치단체들의 예산서를 확인해보면 운동장개방, 혹은 도

11) 실제로 민선 5기의 선거 당시 자율형 사립고등학교의 유치를 공약 혹은 주요 정책으로 내세운 경우가 존재했다.

서관 개방을 위해 학교에 위탁 운영비를 지급하는 사례가 있다. 이러한 점을 종합해본다면 도서관, 체육시설의 수를 확보하기 위한 유도기능을 교육 경비보조금이나 교육예산이 수행할 가능성이 있다.

인구대비 기초생활보장수급자의 비율은 교육의 형평성 및 대응성 측면에서 논의할 수 있다. 교육의 수직적 형평성에 대한 연구에서는 대체적으로 교육복지의 측면에서 기초생활보장수급자나 특수아동과 같은 교육적 지원이 더 필요한 인구적 요인에 집중하였다(우명숙, 2007). 또한, 윤홍주(2011b) 역시 지방자치단체의 교육경비보조의 경우, 기초생활보장자비율에 영향을 받는다고 보았다. 교육의 수직적 형평성의 측면에서 볼 때, 기초생활보장자와 같은 추가적인 재원의 투입이 필요한 사회적 요인에 재량적 교육지출이 영향을 받는 것이 도출된다면, 재량적 교육지출이 수직적 형평성을 지키는 방향이자 주민의 행정수요에 대응하는 방향으로 움직이는 것이라고 유추할 수 있다.

정리해보면, 사회적 요인의 독립변수로는 도서관의 수, 체육시설의 수, 인구 대비 기초생활보장수급자의 비율을 선택하였다.

(3) 정치적 요인

한국의 교육예산의 결정요인에 대한 연구는 선행연구가 적기 때문에 대부분의 선행연구들은 지방자치단체장의 전체적인 지출 정향, 혹은 복지예산의 결정요인에 대한 연구들이 사용한 변수를 기반으로 연구를 진행해왔다(윤홍주, 2011b). 이에 대한 연구를 살펴보면, 김경령(2010), 연보라(2012)는 지방자치단체장의 개인적 특성 중 경력요인이 지방자치단체의 사회복지, 혹은 경제개발정책의 선택 정향에 영향을 미친다고 분석하였다.

윤인주(2014)와 하민지(2014)의 경우, 자치단체장의 나이, 소속정당, 정책의지가 복지정책에 영향을 준다고 분석하였다. 이러한 연구들의 요인을

그대로 반영할 수는 없으나, 본 연구와 관련성이 높은 선행연구인 박혜란(2010)과 윤홍주(2011b)의 연구에서 유의미하게 나타난 요인 중 회귀계수가 큰 것을 바탕으로 요인을 탐구해본 결과, 지방자치단체장의 정당, 조례 제정 여부, 이웃 기초자치단체의 교육 지원액 등이 도출되었다.

이중 지방자치단체장의 정당과 같은 개인적인 정치이념이 영향요인이 될 수 있을 것인가에 대해서는 연구마다 다르다. 조예진(2013)은 지방자치단체장의 정치이념이 영향력이 있다고 보았으나, 이는 사회개발분야와 관련된 것이다. 정치이념이 교육에 대한 투자에 어떠한 영향을 줄 수 있을 것인가에 대해서는 모호하다.

물론 진보가 보수측에 비해 복지를 중시하기 때문에 공교육이 보편적 복지의 일부로 인식된다면 복지를 주장하는 단체장은 교육에도 투자를 할 것이고, 성장을 중시하는 보수측의 단체장은 교육에 대한 투자를 줄일 수 있다. 이러한 관점에서 지방자치단체장의 정당이 진보적인가는 유의미한 변수가 될 수 있다.

그러나 교육이 주민들에게 중요한 요소임을 감안하면 지방자치단체장은 교육에 어느 정도 신경을 쓸 수밖에 없기에 개인적인 정치이념이 교육에 영향을 줄 것인가에 대해서는 불투명하다. 게다가 본 연구의 시간적 범위에서 2010년의 지방선거 결과로 인해 25개 자치구 중 23개 자치구에서 진보적 정당의 단체장이 당선되었다. 그러므로 본 연구에서 이에 대해 계량적인 분석을 실시하더라도 그 효과가 명확하게 나타나기 어렵다.

조례제정 여부는 연구의 시간적 범위인 2010-2013년도에서 서울특별시 산하 25개 자치구는 모두 교육경비 보조에 대한 조례를 갖추고 있으므로 제외하였다.

이외에 윤홍주(2011b)의 연구에서 지방자치단체장과 지방의회 다수당과의 일치여부를 변수로 뽑았으나, 이는 지방자치단체장의 의사가 반영된 예산, 혹은 다수당의 의사가 반영된 예산이 잘 통과될 수 있는지에 대한 측면에서 논의해야 할 부분이라 생각하여 상대적으로 중요도가 낮다고 보았다.

또한 정치적 경기순환론에 따르면, 선거가 있는 해에는 교육과 같이 득표에 유리한 분야의 지출을 확장하는 경향이 있다. 그러므로 선거의 영향력도 고려해보아야 한다.

무상급식은 앞에서 논의한 바와 같이 일종의 의무지출의 성격을 가지고 있다. 그렇다면 무상급식은 재량적 지출에 있어 일종의 재정압박(fiscal stress)으로 작용한다. 그러나 무상급식이 시행되지 않았다고 해서 무상급식에 사용하지 않은 금액이 그대로 교육분야의 지출로 이어진다고 볼 수는 없다. 무상급식에 사용되는 예산이 복지나 문화, 혹은 지역개발비로 지출될 수 있기 때문이다. 이러한 점에서 무상급식을 고려해보는 것이 필요하다.

구 의회의 회의록을 살펴보면 의원들과 구청의 공무원들이 어떠한 논리를 제시하며 교육예산의 증액을 제기하는지에 대해 살펴본 결과, 전년도에 자기 자신의 자치구가 서울특별시 내 25개 자치구에서 차지하는 순위를 가지고 증액의 논리를 펼치는 것이 확인되었다. 그러한 관점에서 볼 때, 박혜란(2010)의 연구에서 정치적 경쟁의 지표로 동일 교육지원청 내 교육경비보조금을 사용한 것보다는 전년도 교육예산의 순위를 가지고 그것이 영향이 있는지에 대해 확인하는 것이 필요하다고 생각된다.

이러한 논의들을 종합하여 정치적 요인의 독립변수로 사용하는 요소는 지방자치단체장의 선거 실시 여부(더미변수), 무상급식(더미변수), 전년도 예산 순위를 사용한다.

(4) 재정능력 요인

재정능력 요인의 독립변수로는 소득과 자치구세+세외수입, 재정자주도를 사용한다. 소득은 자치구의 세원으로 기능하는 재정적인 요인이자 사회적인 요인이다. 소득을 재정요인으로 분류한 것은 소득에 대한 직접적인 통계까

자치구 단위에서는 존재하지 않기 때문에 소득세와 재산세의 합이라는 대리 변수를 사용하게 되므로 소득이라는 변수가 재정능력 요인에 가까운 성향을 보인다고 생각되기 때문이다.

자치구세와 세외수입의 경우, 재정자립도를 구성하는 근간이 되는 재원이자, 교육경비 보조에 대한 조례에서 많은 구들이 자치구세 및 세외수입의 합을 기준으로 교육경비보조의 가능 범위를 설정하고 있다. 이러한 점에서 자치구세와 세외수입의 합은 중요한 재정요인으로 작용할 것이다.

재정자립도와 교육지원의 관계에 대한 연구는 정의 관계라는 연구결과(전상경, 류춘호, 2008; 백성준, 2010; 김민희, 2013), 관계가 없다는 연구결과(이규성, 2008), 부의 관계라는 연구결과(하봉운, 2009; 최병룡, 2013), 교육경비보조금이나 비법정전출금이나에 따라 다르다는 연구결과(김재훈, 2014) 등이 공존한다. 그러나 재정자립도보다는 재정자주도가 지방자치단체의 재량지출의 범위를 더욱 잘 보여줄 수 있다. 이전재원일지라도 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 경우, 교육분야에 투자할 수 있기 때문이다.

재정자주도가 높은 경우, 재정능력 이론에 따르면 가용할 수 있는 재원의 양이 많으므로 재량적 교육지출을 늘릴 여지가 있다. 반면에 재정자주도가 낮더라도 교육과 같은 가치재는 지방자치단체가 투자를 아끼지 않을 가능성도 있다(김재훈, 2014)

그러므로 재정능력 요인에서는 소득의 대리변수로 인구 1인당 재산세와 소득세의 합을 사용하고 이와 함께 인구 1인당 자치구세외 세외수입의 합, 재정자주도를 독립변수로 사용한다.

3) 통제변수

(1) 전년도 교육예산(점증주의 변수)

윤홍주(2011b)는 교육분야의 예산이 점증적 특성이 강하다고 보았다. 박혜란(2010)의 연구 역시 전년도의 교육경비보조금이라는 점증변수가 유의미한 변수라는 점을 도출하였다. 선행연구들을 보았을 때, 점증주의에 따른 영향을 통제하지 못하면 하나의 교란요인으로 작용할 가능성이 있다. 즉, 이 변수가 실제로 영향력이 있는지에 대해 확인할 필요가 있다.

〈표7: 변수의 정리〉

변수	구분		측정
종속변수	교육 예산	학생1인당 교육예산	$\frac{\text{교육예산}}{\text{학생수}}$
		무상급식지원액을 제외한 학생1인당 교육예산	$\frac{\text{교육예산} - \text{무상급식지원액}}{\text{학생수}}$
		학생1인당 교육경비보조금	$\frac{\text{교육경비보조금}}{\text{학생수}}$
		학생1인당 무상 급식지원액을 제외한 교육경비보조금	$\frac{\text{교육경비보조금} - \text{무상급식지원액}}{\text{학생수}}$
		학생1인당 비법정전출금	$\frac{\text{비법정전출금}}{\text{학생수}}$
		총 예산 대비 교육예산 비율	$\frac{\text{교육예산}}{\text{총예산}}$
독립변수	자율형 사립고의 수		자율형 사립고의 수
	도서관 수		도서관의 수
	체육시설 수		체육시설의 수
	인구 대비 기초생활보장 자 비율		$\frac{\text{기초생활보장수급자인구}}{\text{지역인구}}$
	지방자치단체장 선거여부		실시 : 1 미실시 : 0
	무상급식		실시 : 1 미실시 : 0
	전년도 예산 순위		전년도의 예산 순위
	인구 1인당 자치구세+세외수입		$\frac{\text{자치구세} + \text{세외수입}}{\text{지역인구}}$
	인구 1인당 소득		$\frac{\text{소득세} + \text{재산세}}{\text{지역인구}}$
	재정자주도		$\frac{\text{자주재원}}{\text{일반회계세입}}$
통제변수	전년도 예산		전년도의 종속변수(t-1기의 값)

2. 연구모형 설정

앞에서 논의한 요인들을 통해 다음과 같은 식을 설정할 수 있다.

$$y_{ti} = \alpha + \alpha_f \times y_{ti-1} + \beta \times A + \gamma \times S + \delta \times P + \theta \times F + \mu_i + \lambda_t + \nu_{ti}$$

(y_{ti} : 해당 연도의 각 지자체의 종속변수, y_{ti-1} : 전연도의 각 지자체의 종속변수, λ_t : 관찰되지 않은 시간특성에 의한 효과, ν_{ti} : 확률적 교란항)

(A : 자율형 사립고 요인, S : 사회적 요인, P : 정치적 요인, F : 재정 능력 요인)

선행연구들의 경우, 결정요인들에 대해 통합시계열회귀모형(pooled time-series regression)을 이용하여 분석하는 경향이 있었으나, 이 방법은 횡단면과 시계열 자료를 구분 없이 사용하여 시계열적 교란요인의 통제가 어렵다는 문제점을 가진다(김경령, 2010). 최소자승법(OLS)의 경우 관측되지 않는 효과들과 독립변수 간의 관계로 인한 교란이 발생할 수 있다(박혜란, 2010). 즉, 오차항과 독립변수 간 상관관계가 없어야 하나, 예산자료라는 특성상 이러한 가정을 충족시키기 어렵다(윤홍주, 2011a). 그러므로 횡단면적 교란요인과 시계열적 교란요인 양자를 통제할 수 있는 연구방법을 사용해야 한다.

이러한 문제를 해결하기 위해 횡단면 자료와 시계열 자료가 공존하는 패널데이터 셋(panel data set)을 구성하여 연구를 진행하는 선행연구들은 패널데이터의 특성을 고려하는 모형인 임의효과모형과 고정효과모형을 사용하여 분석한 후, 하우스만 검정을 통해 두 모형 중 설명력이 더 높은 모형을 선택하여 해석하는 방식을 택하고 있다(김경령, 2010; 박혜란, 2010; 윤홍주, 2011a; 조예진, 2013; 하민지, 2014).

본 연구에서는 임의효과모형과 고정효과모형 양자를 모두 이용해 분석한 후, 하우스만 검정을 통해 적절한 모형을 선택하여 해석하는 방법을 취하고자 한다. 이외에 회귀식에서 오차항의 개체특성을 고려할 필요가 있는지와

관련하여 패널데이터로서의 특성을 고려하는 것이 필요한지, 아니면 패널데이터로서의 특성을 고려할 필요 없이 합동 OLS 방식을 통한 추정이 적합한지를 확인하기 위해 F검정과 Breusch-Pagan의 LM(Lagrangian Multiplier) 검정을 추가적으로 활용하도록 하겠다(민인식, 최필선, 2012).

이를 분석하기 위해 STATA 13 SE 버전을 이용하여 데이터에 대한 각종 패널분석과 검정을 수행하였다.

제 4장 연구의 결과

제 1절 변수들의 기초통계량 분석

1. 각 변수들의 기초통계량

먼저 변수들의 기초통계량을 패널그룹인 서울시 산하 자치구에 따라 표로 정리해보면 < 표8 >과 같다.

2010년부터 2013년 사이 서울특별시 산하 자치구들의 학생 1인당 교육예산의 평균은 193.2천원이었으며 최고치는 강남구의 372.064천원이었고, 최저치는 강서구로 104.62천원으로 3배가 넘는 수준의 격차를 보였다. 무상급식지원액을 제외한 학생 1인당 교육예산의 평균은 162.7천원으로 최고치는 강남구의 345.718천원, 최저치는 강서구의 74.582천원이었고, 5배가 약간 안 되는 수준의 격차를 보였으나 무상급식을 제외하기 이전보다 격차가 커졌다. 표준편차 역시 무상급식 지원액을 포함한 교육예산은 77.81천원, 무상급식을 제외할 경우 80.66천원으로 커지는 경향을 보였다. 이는 무상급식지원액이 각 자치구들의 교육예산 격차를 키우는 원인이 되고 있다고 볼 수 있다.

학생 1인당 교육경비보조금은 중구가 252.997천원으로 가장 높았으며, 노원구가 78.824천원으로 가장 낮았다. 무상급식지원액을 제외한 학생 1인당 교육경비보조금 역시 중구가 233.184 천원으로 가장 높았고, 노원구가 49.9천원으로 가장 낮았다. 교육경비보조금도 교육예산과 마찬가지로 무상급식 지원액의 제외 여부에 따라 평균이 낮아지고 표준편차가 커지는 모습을 보여 무상급식이 교육경비보조금 격차를 키우는 원인이 되고 있음을 보여주었다.

학생 1인당 비법정전출금의 경우 강남구는 200.78천원으로 매우 높은 반

면, 금천구는 0.75천원으로 매우 적어 구별로 큰 격차를 보였고, 평균이 27.57천원, 표준편차가 42.28천원으로 구별 격차가 매우 크다는 것을 보여주었다.

교육예산의 비중은 서울시 내 자치구들의 평균은 2.4%이며 강남구가 4.8%로 가장 높았고, 금천구, 마포구가 1.9%로 가장 낮았다.

독립변수들의 평균을 살펴보면, 자사고의 수는 0개에서 3개로 구마다 차이가 있었으며, 자율형 사립고 제도의 특성상 2010에는 모두 0개에서 시작하는 모습을 보였다. 도서관의 수는 중구가 59개로 가장 많고 중랑구가 4.5개로 가장 적었다. 체육시설은 강남구가 277개로 가장 많았으며 용산구가 31개로 가장 적었다. 기초생활보장자의 비율은 중구가 약 2%로 가장 높았고, 송파구가 약 0.5%로 가장 적었다. 지방자치단체장의 정당은 0을 보수로, 1을 진보 성향의 정당으로 보았을 때, 평균 0.64로 진보 성향의 정당에 소속된 지방자치단체장이 많았음을 보여준다. 선거는 2010년에 민선 5기 지방선거가 이루어졌으며, 무상급식은 2012년부터 예산에 반영되었다.

예산의 전년도 순위는 강남구가 부동의 1위를 차지했으며, 이외의 구들은 지속적으로 순위가 변화한 것으로 보인다. 이는 예산의 순위가 경쟁에 따라서 바뀌었을 수 있다는 가능성을 시사한다.

재정능력 측면에서 재정자립도의 기반이 되는 자치구세와 세외수입의 합은 중구가 1291.92천원으로 가장 많았고, 노원구가 174.75천원으로 가장 적었고, 약 7.4배의 격차를 보였다. 소득을 대변하는 재산세와 소득세의 합은 중구가 5537.688천원으로 가장 높았고, 노원구가 132.886천원으로 가장 낮았다. 이 두 가지 독립변수에서 볼 수 있는 것은 각 자치구 간의 기본적인 재정능력의 격차와 소득격차가 매우 크게 나타나고 있다는 점이다. 다만 재정자립도는 평균 69%로 50%를 넘는 수치를 보였으며 표준편차가 7.44%로 서울시의 조정교부금 등을 통해서 각 자치구들의 기초적인 재정력의 격차가 많이 보정됨을 알 수 있다.

〈 표8 : 각 변수들의 자치구별 평균 기초통계량 〉

	학생 1인당 교육예산	무상급식을 제외한 학생 1인당 교육예산	학생 1인당 교육경비 보조금	무상급식을 제외한 학생 1인당 교육경비 보조금
강남구	372.064	345.718	234.630	208.284
강동구	125.760	83.439	105.563	63.241
강북구	160.767	123.710	135.971	98.913
강서구	104.620	74.582	93.030	62.992
관악구	214.450	186.759	128.532	100.840
광진구	129.253	102.703	115.038	88.488
구로구	165.740	135.961	156.776	126.997
금천구	200.818	167.605	137.708	104.496
노원구	129.778	100.854	78.824	49.900
도봉구	138.349	106.568	112.207	80.426
동대문구	217.589	190.408	195.929	168.748
동작구	160.117	129.090	151.929	120.902
마포구	161.994	127.029	139.622	104.657
서대문구	188.180	159.236	129.164	100.220
서초구	210.890	181.520	173.936	144.566
성동구	298.188	261.084	198.357	161.253
성북구	158.083	128.289	147.234	117.440
송파구	106.973	76.706	80.783	50.515
양천구	112.478	80.772	87.687	55.980
영등포구	204.585	173.121	168.189	136.725
용산구	214.150	186.943	139.977	112.769
은평구	155.722	128.163	83.358	55.799
종로구	419.238	401.692	108.934	91.389
중구	298.675	278.862	252.997	233.184
중랑구	181.538	136.798	134.847	90.107
구별 평균	193.20	162.70	139.65	109.15
표준편차	77.81	80.66	44.69	46.09

	학생 1인당 비법정전출금	교육예산 비중	자사고의 수	도서관 수
강남구	200.637	0.048	2.25	40.25
강동구	1.222	0.021	0.75	11
강북구	32.034	0.016	0.75	9.5

강서구	6.583	0.017	0.25	11.25
관악구	66.545	0.028	0.75	9.75
광진구	1.360	0.019	0	9
구로구	21.569	0.022	0.75	15.75
금천구	0.075	0.019	0	5.25
노원구	4.864	0.026	0	17.25
도봉구	12.919	0.020	0.75	5.75
동대문구	3.987	0.025	1.5	17
동작구	1.982	0.021	0	11.25
마포구	16.160	0.019	0.75	18
서대문구	2.813	0.020	0.75	19.75
서초구	55.922	0.033	1.5	49.25
성동구	1.406	0.029	0.75	6.5
성북구	33.451	0.023	0.75	17.25
송파구	2.030	0.023	0.75	15.25
양천구	9.601	0.023	1.5	8
영등포구	0.168	0.023	0.75	37.75
용산구	6.036	0.020	0	18
은평구	26.305	0.025	1.5	9
종로구	78.669	0.039	1.5	50
중구	36.988	0.022	0.75	59
중랑구	66.007	0.023	0	4.5
구별 평균	27.57	0.024	0.76	19.01
표준편차	42.28	0.007	0.59	15.14

	체육시설 수	기초생활보장 자 비율	예산의 전년도 순위	선거여부
강남구	277	0.009363	1	0.25
강동구	57.75	0.008293	15.25	0.25
강북구	66	0.018417	19.75	0.25
강서구	157.75	0.018369	10.25	0.25
관악구	151.75	0.012476	10.5	0.25
광진구	131	0.00876	15.75	0.25
구로구	89.5	0.009228	7	0.25
금천구	77.25	0.019323	22.25	0.25
노원구	229	0.019765	6	0.25
도봉구	77	0.008966	14.75	0.25

동대문구	60.5	0.016338	5.75	0.25
동작구	33	0.009235	12.75	0.25
마포구	75.25	0.010204	17.5	0.25
서대문구	155.5	0.011609	21.5	0.25
서초구	197	0.004294	2.25	0.25
성동구	48	0.011903	9.25	0.25
성북구	154	0.012536	5.75	0.25
송파구	141.25	0.005436	10	0.25
양천구	151	0.008936	14.75	0.25
영등포구	74.5	0.013835	13.75	0.25
용산구	31	0.013408	20.75	0.25
은평구	42.25	0.012454	18.5	0.25
종로구	38.5	0.013851	25	0.25
중구	40	0.020132	13	0.25
중랑구	107.75	0.014651	11.75	0.25
구별 평균	106.54	0.01	12.99	0.25
표준편차	64.26	0.00	6.21	0.00

	무상급식 시행 여부	재정자주도	인구 1인당 자치구세+ 세외수입	인구 1인당 재산세+ 소득세
강남구	0.5	83.350	730.661	1684.209
강동구	0.5	69.275	266.056	219.791
강북구	0.5	62.450	263.379	164.892
강서구	0.5	57.100	238.336	202.948
관악구	0.5	64.500	215.106	146.892
광진구	0.5	70.200	284.593	242.807
구로구	0.5	66.175	250.387	240.700
금천구	0.5	66.050	399.459	419.531
노원구	0.5	56.775	174.750	132.886
도봉구	0.5	65.725	236.530	161.258
동대문구	0.5	68.825	325.802	248.555
동작구	0.5	70.350	308.044	225.648
마포구	0.5	70.550	362.070	411.017
서대문구	0.5	69.925	346.992	265.226
서초구	0.5	83.525	534.872	1075.862
성동구	0.5	75.275	481.930	321.107
성북구	0.5	65.400	238.209	195.588

송파구	0.5	73.150	344.997	349.253
양천구	0.5	66.425	257.486	234.986
영등포구	0.5	71.250	430.559	1019.600
용산구	0.5	77.100	567.720	741.081
은평구	0.5	61.700	214.271	138.258
종로구	0.5	81.225	926.544	1924.369
중구	0.5	82.725	1291.924	5537.688
중랑구	0.5	61.775	242.931	142.732
평균	0.50	69.63	397.34	657.88
표준편차	0.00	7.44	250.83	1101.21

2. 각 변수들의 기초통계량 분석

패널을 고려하지 않는 자치구와 무관하게 계산된 각 변수들의 기초통계량을 살펴보면 <표9>와 같다. 학생 1인당 교육예산의 경우 무상급식지원액을 포함했을 때, 최대 620.07천원, 최소 26.96천원, 평균 193.2천원으로 시간별, 자치구별 격차가 매우 크다는 점을 보여준다. 무상급식지원액을 제외한 경우 학생 1인당 교육예산은 최대 590.34천원, 최소 14.89천원, 평균 139.64천원으로 감소하고, 표준편차는 92.90천원에서 94.48천원으로 편차가 증가하는 것으로 볼 때, 무상급식이 예산의 편차를 크게 만들고 있다는 점을 여기서도 알 수 있다.

학생 1인당 교육경비보조금을 살펴보면 무상급식지원액을 포함했을 때, 최대 307.58천원, 최소 48.7천원, 평균 139.65천원을 기록하고 있으며, 무상급식지원액을 제외하면 최대 270.25천원, 최소 2천원, 평균 109.15천원을 보이고 있다. 교육예산과 마찬가지로 교육경비보조금에서도 표준편차는 50.55천원에서 55.06천원으로 증가하였다. 다만 교육경비보조금에서 교육예산보다 표준편차의 증가폭이 크다는 것은 무상급식의 영향이 교육예산의 격차를 심화시키는 것보다 교육경비보조금의 격차를 심화시키는 효과가 더 크다고 볼 수 있다.

학생 1인당 비법정전출금은 최대 299.51천원, 최소 0원, 평균 27.57천원, 표준편차 52.5천원으로 나타났다. 평균보다 표준편차가 크다는 것은 시간별, 자치구별 격차가 매우 크다는 의미로 받아들일 수 있다.

교육예산의 비중이 평균적으로 2.4%라는 것은 교육에 대한 관심이 증가했음에도 불구하고 아직까지 기초지방자치단체에서 교육에 대한 지출이 객관적으로는 큰 비중을 차지하고 있지는 못하다는 점을 보여준다. 그러나 예산 각 분야의 순위로 살펴보면 13개 분야중 약 5위권에 위치하고 있어 다른 분야들에 비해 교육이 상대적으로 중요하게 인식되고 있다는 점은 알 수

있다.

자사고는 최대 3개, 최소 0개, 평균 0.76개, 표준편차 0.81개로 나타났다. 자사고는 통상 지정되면 크게 변화하지 않으므로 이는 지역별 격차가 존재한다는 것으로 볼 수 있다. 도서관의 수는 최대 60, 최소 4개, 평균 19개, 표준편차 15개이고, 체육시설은 최대 277개, 최저 27개, 평균 106개, 표준편차 68개이다. 표준편차와 최대-최소의 격차를 볼 때, 도서관과 체육시설은 시간별, 자치구별 격차가 상당히 있다. 인구 대비 기초생활보장자 비율은 최대 2%, 최소 0.4%, 평균 1.2%, 표준편차 0.4%로 생각보다 큰 격차를 보이지는 않았다.

선거는 선거가 존재했던 2010년의 경우 1, 그 외의 경우는 0으로 처리했다. 무상급식은 2012년부터 예산에 반영되었으므로 시행 여부에 대한 평균은 전 자치구에서 동일하게 0.5로 나타났다.

이외에 재정능력 지표인 자치구세와 세외수입의 합은 최대 1406.381천원, 최소 154.46천원, 평균 397.34천원, 표준편차 253.69천원으로 나타났으며, 소득의 대리변수인 재산세와 소득세의 합은 최대 6517.71천원, 최소 121.94천원, 평균 657.87천원, 표준편차 1123.36천원으로 나타나 두 가지의 시간별, 자치구별 격차가 매우 크게 존재하고 있음을 알 수 있다. 자치구를 고려한 기초통계량의 분석결과와 합해보면, 시간별 격차보다는 자치구별 특성으로 인한 격차의 영향이 더 큰 것으로 볼 수 있다.

이러한 기초통계량의 분석결과를 볼 때, 무상급식이나 자사고, 도서관, 체육시설, 재정능력 변수 등에 의해 종속변수인 교육예산, 교육경비보조금 등이 변화할 가능성이 있다는 것을 볼 수 있다. 본 연구에서는 실제로 이러한 독립변수들이 종속변수에 영향을 끼쳤는지를 알아보기 위해서 패널분석을 실시하였다.

〈 표 9 : 패널을 고려하지 않은 변수들의 기초통계량 〉

변수	평균	표준편차	최소값	최대값
학생 1인당 교육예산	193.2	92.90797	29.96277	620.0714
학생 1인당 무상급식을 제외한 교육예산	162.7044	94.48995	14.89075	590.3449
학생 1인당 교육경비보조금	139.6489	50.554	48.70955	307.5872
학생 1인당 무상급식을 제외한 교육경비보조금	109.1533	55.06174	2.087489	270.2551
학생 1인당 비법정전출금	27.5732	52.49663	0	299.5125
학생 1인당 전년도 교육예산	174.5281	88.73356	13.0487	620.0714
학생 1인당 무상급식을 제외한 전년도 교육예산	161.2981	87.95179	13.0487	590.3449
학생 1인당 교육경비보조금	128.5072	55.14811	47.79767	307.5872
학생 1인당 무상급식을 제외한 전년도 교육경비보조금	161.2981	87.95179	13.0487	590.3449
학생 1인당 전년도 비법정전출금	31.45825	53.05245	0	299.5125
총 예산 대비 교육예산 비중	0.024209	0.00844	0.00508	0.054283
자사고의 수	.76	.8179798	0	3
도서관의 수	19.01	15.22325	4	60
체육시설의 수	106.54	68.46549	27	277
인구 대비 기초생활보장자	.0124713	.0043395	.0041978	.0205833

비율				
선거여부	.25	.4351941	0	1
예산의 전년도 순위	12.99	7.232775	1	25
무상급식 시행 여부	.5	.5025189	0	1
재정자주도	69.632	8.376529	51.8	89.3
인구 1인당 자치구세+세외수입	397.3442	253.6889	154.4649	1406.381
인구 1인당 소득 (재산세+소득세)	657.8753	1123.357	121.9352	6517.716

제 2절 각 종속변수들의 분석결과

본 연구에서는 선행연구들의 연구방법론을 참고해 임의효과모형과 고정효과모형 양자를 모두 이용해 분석한 후, 하우스만 검정을 통해 적절한 모형을 선택하여 해석하는 방법을 취하고자 한다. 하우스만 검정은 패널분석을 위한 회귀모형이 고정효과모형인지 확률효과 모형인지 판단할 때, 1차적 기준은 데이터에서 패널 개체의 특성을 의미하는 오차항에 대한 추론으로 오차항과 독립변수 간의 공분산이 0이라는 귀무가설을 기반으로 하여 검정을 시행한다.

이외에 회귀식에서 오차항의 개체특성을 고려할 필요가 있는지와 관련하여 패널데이터로서의 특성을 고려하는 것이 필요한지, 아니면 패널데이터로서의 특성을 고려할 필요 없이 합동 OLS 방식을 통한 추정이 적합한지를 확인하기 위해 F검정과 Breusch-Pagan의 LM(Lagrangian Multiplier) 검정을 활용하려 한다.

1. 학생 1인당 교육예산의 분석결과

학생 1인당 교육예산에 대한 하우스만 검정 결과 p값이 높게 도출되어 1%유의수준에서 확률효과모형이 설명력이 더 뛰어나다는 결과를 얻었고, 확률효과모형에서 LM검정을 시행한 결과 1% 유의수준에서 합동 OLS 검정을 이용한 값이 설명력이 있다는 것을 확인하였다. 이에 따라 합동 OLS 검정을 이용하여 학생 1인당 교육예산과 독립변수들 간의 관계를 도출한 결과는 <표10>과 같으며 R-Square 값은 0.7662으로 나타나 독립변수가 학생 1인당 교육예산의 약 76.6%를 설명하는 것으로 나타났고, F 검정통계량은 26.22로 통계적으로 유의미한 것으로 드러났다.

각 독립변수들에 대해 살펴보면, 자사고의 존재가 학생 1인당 교육예산에 있어 정(+)의 관계를 보이는 것으로 나타났다. 즉, 자사고가 많은 학교일수록 학생 1인당 교육예산이 증가하였다.

사회적 요인들에서 도서관이나 체육시설의 수는 통계적으로 유의미한 결과를 보이지 않았다. 이는 도서관의 수, 체육시설의 수가 교육예산과는 무관하다는 것을 보여준다. 그러나 사회적 요인 중 인구 대비 기초생활보장자의 비율은 학생 1인당 교육예산에 정(+)의 관계를 가지는 것으로 나타나 인구 대비 기초생활보장자비 비율이 증가할수록 교육예산이 증가하는 것을 알 수 있다.

정치적 요인에서는 무상급식의 실시가 교육예산에 정(+)의 관계를 나타내는 것으로 나타났다. 선거여부나 전년도 예산 순위는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 드러났다.

재정능력 요인에서는 재정자주도가 유의미한 결과를 보였다. 재정자주도가 높을수록 학생 1인당 교육예산이 증가하는 경향을 보였다. 이는 지방자치단체의 재정력이 풍부한 것이 교육예산의 증가로 이어진다는 것을 보여준다. 반면에 자치구세+세외수입의 합이나 소득은 통계적으로 유의미하지 않았다.

마지막으로 전년도의 학생 1인당 교육예산이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으며 정의 관계를 형성했다.

〈표10 : 학생 1인당 교육예산에 대한 합동 OLS 추정결과〉

학생 1인당 교육예산	.Coef.	Std. Err	t	P>t
전년도 학생 1인당 교육예산	.5966395	.0853231	6.99	0.000**
자사고 수	19.38357	8.332665	2.33	0.022*
도서관 수	.274154	.6894027	0.40	0.692
체육시설 수	-.0299463	.086578	-0.35	0.730
인구 대비 기초생활보장자 비율	4967.368	1847.296	2.69	0.009**
선거 여부	-8.678901	16.24023	-0.53	0.594
전년도 예산 순위	.5977192	.8049591	0.74	0.460
무상급식 실시 여부	30.61812	13.71748	2.23	0.028*
재정자주도	4.369904	1.525726	2.86	0.005**
인구 1인당 자치구세 + 세외수입	.034317	.0758077	0.45	0.652
인구 1인당 소득(소득세 + 재산세)	-.0193468	.0117168	-1.65	0.102
R-Square	0.7662			
F 검정통계량	26.22			

* : $p < 0.05$, ** : $p < 0.01$

2. 무상급식지원액을 제외한 학생 1인당 교육예산의 분석 결과

무상급식지원액은 의무지출로 볼 수 있는 여지를 가지고 있으므로 만약 이를 의무지출로 본다면 무상급식지원액은 일종의 재정압박 요소로 볼 수 있다. 그러므로 무상급식지원액을 제외한 교육예산의 결정요인에 대해서 살펴보면 무상급식지원액을 재정압박 요인으로 간주하고 분석해보는 것이 필요하다.

무상급식지원액을 제외한 학생 1인당 교육예산에 대한 하우스만 검정 결과 p 값은 0.9714가 도출되었다. 이에 따라 1%유의수준에서 확률효과모형이 설명력이 더 뛰어나다는 결과를 얻었다. 확률효과모형에서 LM검정을 시행한 결과 1% 유의수준에서 합동 OLS 검정을 이용한 값이 설명력이 있다는 것을 확인하였다. 이에 따라 합동 OLS 검정을 이용하여 학생 1인당 교육예산과 독립변수들 간의 관계를 도출한 결과는 <표11>과 같다. 합동 OLS 모형의 R-Square 값은 0.7445으로 나타나 독립변수가 학생 1인당 교육예산의 약 74.5%를 설명하는 것으로 나타났고, F 검정통계량은 23.31으로 통계적으로 유의미한 것으로 드러났다.

독립변수들의 영향력을 살펴보면, 자율형 사립고의 존재가 무상급식지원액을 제외한 경우에도 유의미한 결과를 보이며 교육예산과 정(+)의 관계가 성립하였다.

무상급식지원액을 제외한 경우, 도서관과 체육시설 수와 같은 사회적 요인은 통계적으로 유의미하지 않은 결과를 보였으나 인구 대비 기초생활보장자 비율과는 정(+)의 관계를 나타냈다..

정치적 요인에서는 무상급식 실시 여부가 통계적으로 유의미 하지 않았으며, 선거의 실시 여부도 유의미하지 않았다.

재정능력요인에서는 재정자주도만이 통계적으로 유의미한 것으로 밝혀졌

다. 재정자주도와 교육예산은 정(+)의 관계를 나타냈다. 이외에 통제변수로 도입한 전년도 예산이 유의미한 결과로 도출되며 정의 관계를 나타냈다.

〈표11 : 무상급식지원액을 제외한 학생 1인당 교육예산에 대한 합동 OLS 추정결과〉

무상급식지원액을 제외한 학생 1인당 교육예산	.Coef.	Std. Err.	t	P>t
무상급식지원액을 제외한 전년도 학생 1인당 교육예산	.5962117	.0918644	6.49	0.000**
자사고 수	20.16231	8.930542	2.26	0.026*
도서관 수	.4267835	.7361537	0.58	0.564
체육시설 수	-.0187567	.0921057	-0.20	0.839
인구 대비 기초생활보장자 비율	4321.777	2046.876	2.11	0.038**
선거 여부	-5.867074	17.2876	-0.34	0.735
전년도 예산 순위	.7410543	.8568451	0.86	0.389
무상급식 실시 여부	-18.12739	14.2419	-1.27	0.206
재정자주도	3.450048	1.689916	2.04	0.044*
인구 1인당 자치구세 + 세외수입	.0607907	.0772815	0.79	0.434
인구 1인당 소득(소득세 + 재산세)	-.0195629	.0122917	-1.59	0.115
R-Square	0.7445			
F 검정통계량	23.31			

* : $p < 0.05$, ** : $p < 0.01$

3. 학생 1인당 교육경비보조금에 대한 분석결과

이번에는 교육예산에서 많은 부분을 차지하고, 일반회계를 통해 지출, 교육기관으로 이전되는 금액인 교육경비보조금에 대한 분석을 진행하였다. 이는 교육경비보조금이 구청이 직접적으로 소모하는 예산이 아닌 교육기관으로 이전하는 예산이므로 교육예산과는 다른 결정요인을 가질 수 있다고 생각하기 때문이다.

학생 1인당 무상급식지원액을 제외하지 않은 교육경비보조금을 종속변수로 삼아 패널분석을 진행한 결과, 하우스만 검정의 p값은 매우 작게 나와 1%유의수준에서 고정효과모형을 사용하는 것이 유의미하다는 결과를 나타냈다. 이를 통해 고정효과모형을 사용하여 분석을 진행하였다. 고정효과모형을 통해 분석한 결과 R-Square 값은 0.4516이었고, F 검정통계량은 3.77로 모형의 결과가 통계적으로 유의미한 것으로 드러났다.

독립변수들의 영향력에 대한 결과는 <표12>에 나타나 있다, 자사고가 교육경비보조금과 부(-)의 관계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 이는 자사고가 많을수록 교육경비보조금이 줄어든다는 의미이다. 사회적 요인에서는 도서관의 수와 교육경비보조금이 부의 관계를 나타냈다. 체육시설 수와 기초생활보장자의 비율은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

정치적 요인들의 영향력을 살펴보면 선거여부가 통계적으로 부(-)의 관계로 유의미하였다. 무상급식의 실시여부는 교육경비보조금과 정(+)의 관계를 나타내었다. 이는 무상급식지원액의 존재가 교육경비보조금의 상승을 불러온다는 의미이다. 이와 더불어 전년도 예산 순위가 교육경비보조금과 부(-)의 관계인 것으로 나타났다. 이 관계는 순위가 높을수록 교육경비보조금이 증가하는 경향일 보인다는 의미이다.

마지막으로 재정요인을 살펴보면 재정자주도는 유의미하지 않으나 자치구

세와 세외수입의 합, 그리고 소득변수가 모두 유의미한 것으로 나타났다. 자치구세와 세외수입의 합, 소득은 정(+)의 관계를 형성하고 있다.

〈표12 : 학생 1인당 교육경비보조금에 대한 고정효과모형의 결과〉

학생 1인당 교육경비보조금	Coef.	Std. Err.	t	P>t
전년도 학생 1인당 교육경비보조금	-.3051764	.1648649	-1.85	0.069
자사고 수	-16.69412	7.561874	-2.21	0.031*
도서관 수	-16.81638	5.943529	-2.83	0.006**
체육시설 수	-.1037032	.1005457	-1.03	0.306
인구 대비 기초생활보장자 비율	-3384.341	6517.329	-0.52	0.605
선거 여부	-36.53957	10.26333	-3.56	0.001**
전년도 예산 순위	-1.338121	.9226736	-1.45	0.152
무상급식 실시 여부	17.86911	7.309502	2.44	0.017*
재정자주도	-2.166508	1.125567	-1.92	0.059
인구 1인당 자치구세+세외수입	.2399311	.1042704	2.30	0.025*
인구 1인당 소득 (소득세 + 재산세)	.0509183	.0164877	3.09	0.003**
R-Square	0.4516			
F 검정통계량	4.79			

* : $p < 0.05$, ** : $p < 0.01$

4. 무상급식지원액을 제외한 학생 1인당 교육경비보조금에 대한 분석결과

교육예산과 마찬가지로 교육경비보조금 역시 무상급식지원액을 제외한 상태에서 분석해보았다. 무상급식지원액은 교육경비보조금의 형태이므로 무상급식지원액을 제외 여부가 교육예산보다 더욱 큰 영향을 줄 수 있기 때문이다.

무상급식지원액을 제외한 학생 1인당 교육경비보조금을 종속변수로 하는 고정효과모형과 확률효과모형에 대한 하우스만 검정 결과값이 매우 작아 1%유의수준에서 고정효과모형이 더 적합하다는 결과를 내었고 F검정의 값이 매우 작으므로 고정효과모형을 사용하는 것이 OLS추정보다 타당하다는 결론을 낼 수 있었다. 이에 따른 고정효과모형의 추정치는 <표13>과 같다.

무상급식을 제외한 경우, 무상급식을 포함했을 때 유의미한 변수들 중 일부가 통계적으로 무의미한 것으로 나타났다. 통제변수로 포함했던 전년도 학생 1인당 교육경비보조금 역시 무의미한 것으로 나타났다.

자사고 요인은 유의미하지 않은 것으로 나타났으며 사회적 요인들에서는 도서관의 수만 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 정치적 요인 중에서 유의미한 것은 무상급식 실시여부와 선거 실시여부로 둘다 부(-)의 관계를 나타냈다. 즉, 무상급식이 실시된 것이 무상급식지원금액을 제외한 교육경비보조금을 압박하여 감소시키는 결과를 가져왔고, 예산 순위가 낮을수록 교육경비보조금이 낮아지는 경향을 보였다.

재정요인적 측면에서는 자치구세와 세외수입의 합과 소득이 교육경비보조금과 정(+)의 관계인 것으로 나타났다. 그러나 재정자주도와는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

〈표13 : 무상급식지원액을 제외한 학생 1인당 교육경비보조금에 대한 고정 효과모형의 결과〉

무상급식을 제외한 학생 1인당 교육경비보조금	Coef.	Std. Err.	t	P>t
무상급식을 제외한 전년도 학생 1인당 교육경비보조금	.0345772	.0521884	0.66	0.510
자사고 수	-8.005118	7.897621	-1.01	0.315
도서관 수	-16.3015	6.743882	-2.42	0.018*
체육시설 수	-.0752752	.1116757	-0.67	0.503
인구 대비 기초생활보장자 비율	-5696.291	7307.795	-0.78	0.439
선거 여부	-30.76901	10.71547	-2.87	0.006**
전년도 예산 순위	-.3112313	.7266323	-0.43	0.670
무상급식 실시 여부	-38.79586	7.767933	-4.99	0.000**
재정자주도	.6420651	1.216019	0.53	0.599
인구 1인당 자치구세+세외수입	.2457605	.1153067	2.13	0.037*
인구 1인당 소득 (소득세 + 재산세)	.0577696	.0185505	3.11	0.003**
R-Square	0.5946			
F 검정통계량	8.53			

* : $p < 0.05$, ** : $p < 0.01$

5. 학생 1인당 비법정전출금에 대한 분석결과

이번에는 비법정전출금의 결정요인을 분석하였다. 학생 1인당 비법정전출금을 종속변수로 하는 고정효과모형과 임의효과모형에 대한 하우즈만 검정 결과 매우 작은 p값을 나타내어 고정효과모형을 사용하는 것이 설명력이 있다는 것을 도출하였다. 이에 따라 고정효과모형을 사용하여 분석한 결과는 <표 14>에 나타나 있다.

분석 결과 통제변수로 포함시킨 전년도 예산이 부(-)의 관계를 가진 것 이외에는 유의미한 변수가 없는 것으로 나타났다. 이는 전년도 비법정전출금이 많았으면 비법정전출금이 감소하는 것이라고 볼 수 있다. 다만 이 모형의 경우 R-Square가 낮아 설명력이 상대적으로 다른 종속변수들의 모형에 비해 빈약하다는 점이 한계이다.

<표 14 : 학생 1인당 비법정전출금에 대한 고정효과모형의 결과 >

학생 1인당 비법정전출금	Coef.	Std. Err.	t	P>t
전년도 학생 1인당 비법정전출금	-.303946	.1153586	-2.63	0.011*
자사고 수	-9.537511	11.42098	-0.84	0.407
도서관 수	9.193239	9.54698	0.96	0.339
체육시설 수	.0093324	.1606101	0.06	0.954
인구 대비 기초생활보장자 비율	-15710.96	10395.33	-1.51	0.136
선거 여부	2.019206	15.36709	0.13	0.896
전년도 예산 순위	-.3582952	1.014157	-0.35	0.725
무상급식 실시 여부	2.084553	11.05269	0.19	0.851
재정자주도	.6689706	1.734458	0.39	0.701
인구 1인당 자치구세+세외수입	-.0277196	.1675828	-0.17	0.869
인구 1인당 소득 (소득세 + 재산세)	-.0316862	.0266518	-1.19	0.239
R-Square	0.2088			

F 검정통계량	3.02
---------	------

* : $p < 0.05$, ** : $p < 0.01$

6. 총 예산 대비 교육예산의 비중에 대한 분석결과

마지막으로 총 예산 대비 교육예산의 비중을 종속변수로 하여 분석을 시행하였다. 하우스만 검정 결과 1% 유의수준에서 고정효과모형의 설명력이 더 뛰어난 것으로 나타났으나 고정효과모형에서의 F검정결과 1%유의수준에서 합동 OLS 분석이 더 적합한 것으로 나타났다. 그러므로 합동 OLS를 이용하여 교육예산의 비중의 결정요인에 대한 분석을 진행하였다.

분석 결과 점증주의 변수인 전년도 교육예산 비중이 정(+)의 관계를 가지고 있는 것으로 나타났으며, 자사고 변수로 포함시킨 자사고의 수 역시 정(+)의 관계를 가지는 유의미한 변수로 도출되었다.

사회적, 정치적 요인들의 경우, 통계적으로 유의미한 것으로 도출된 변수는 없었다. 재정능력 요인에서는 재정자주도와 소득이 유의미한 것으로 나타났다. 특이한 점은 재정자주도의 경우 교육예산의 비중과 정(+)의 관계를 나타내는데 비해, 소득의 경우는 부(-)의 관계를 보였다는 점이다.

〈표 15 : 총 예산대비 교육예산의 비중에 대한 합동OLS 모형의 결과〉

총 예산 대비 교육예산	Coef.	Std. Err.	t	P>t
전년도 총 예산 대비 교육예산	.4810698	.093673	5.14	0.000**
자사고 수	.0024734	.0009324	2.65	0.009**
도서관 수	.0000272	.000074	0.37	0.714
체육시설 수	.000014	.0000101	1.40	0.167
인구 대비 기초생활보장자 비율	.1999615	.1943985	1.03	0.306
선거 여부	-.0005254	.0017576	-0.30	0.766
전년도 예산 순위	-.0000476	.0000884	-0.54	0.592
무상급식 실시 여부	-.0008914	.0014553	-0.61	0.542
재정자주도	.000329	.0001646	2.00	0.049*
인구 1인당 자치구세+세외수입	7.35e-06	7.76e-06	0.95	0.346
인구 1인당 소득 (소득세 + 재산세)	-2.74e-06	1.25e-06	-2.18	0.032*
R-Square	0.6692			
F 검정통계량	16.18			

* : $p < 0.05$, ** : $p < 0.01$

7. 각 종속변수별 정리

모형들의 분석결과를 정리해보면, 각 종속변수에 따라 유의미한 독립변수들이 별도로 나타났다. 이는 각 종속변수들이 결정과정, 지출 특성 등에 따라 영향받는 변수가 제각기 다르다는 것을 보여준다. 이를 정리한 것은 다음 표와 같다.

〈표 16 : 각 종속변수들에 대해 유의미하게 도출된 독립변수〉

종속변수	유의미한 독립변수(상관관계 방향)
학생 1인당 교육예산	전년도 학생 1인당 교육예산(+) 자사고의 수 (+) 인구 대비 기초생활보장자 비율(+) 무상급식의 실시 여부(+) 재정자주도(+)
무상급식지원액을 제외한 학생 1인당 교육예산	무상급식지원액을 제외한 전년도 학생 1인당 교육예산(+) 자사고의 수(+) 인구 대비 기초생활보장자 비율(+) 재정자주도(+)
학생 1인당 교육경비보조금	자사고 수(-) 도서관 수(-) 선거 실시 여부(-) 무상급식 실시 여부(+) 인구 1인당 자치구세+세외수입(+) 인구 1인당 소득(+)
무상급식지원액을 제외한 학생 1인당 교육경비보조금	도서관 수(-) 선거 실시 여부(-) 무상급식 실시 여부(-) 인구 1인당 자치구세+세외수입(+) 인구 1인당 소득(+)
학생 1인당 비법정전출금	전년도 학생 1인당 비법정전출금(-)
총 예산 대비 교육예산의 비중	전년도 총 예산 대비 교육예산의 비중(+) 자사고의 수(+) 재정자주도(+) 인구 1인당 소득(-)

제 3절 결과에 대한 해석

1. 교육예산의 결정요인에 대한 분석

학생 1인당 교육예산의 결정요인을 살펴보기 위한 모형에서 무상급식지원액을 제외한 경우와 제외하지 않은 경우 양자에 공통적으로 유의미했던 요인들부터 살펴보면, 우선 자율형 사립고의 수가 유의미한 요인이자 교육예산과 정의 관계인 것으로 나타났다.

교육예산이 자율형 사립고의 영향을 받아 증가하는 경향이 보인다면, 그 이유는 세 가지 측면에서 해석해볼 수 있다. 첫째는 자사고에 대한 집중효과이다. 특목고 혹은 자사고는 진학률을 높이게 되고, 이는 중산층을 모으는 효과를 가져온다(하봉운, 2005). 이를 통해 특목고, 자사고의 존재는 교육환경의 개선이라는 측면에서 주민들에게 호의적인 영향을 미칠 수 있고, 주택가격의 상승으로 이어진다(길주영, 한순구, 2005; 김리나, 2009; 신동량, 2011; 편장현, 2013). 이러한 자사고의 영향 때문에 구청장 선거에서 공약으로 자율형 사립고의 유치를 드는 것도 이러한 관점에서 해석이 가능하다.

둘째는 특목고, 자사고에 대응하기 위한 일반고 집중효과를 생각해볼 수 있다. 특목고 및 자사고는 우수한 학생들을 선발하기 때문에 일반계 고등학교는 상대적으로 우수한 학생들을 뺏기는 효과가 있다. 이로 인해 최근 일반고의 슬럼화 현상을 우려하는 목소리가 존재한다. 일반고의 슬럼화 현상은 비록 특목고에 의해 교육환경이 개선되더라도 다수의 지역 학생들의 교육환경을 감소시키는 결과를 가져온다. 그렇기 때문에 일반계 고등학교의 슬럼화 현상을 막고 전반적인 교육환경을 개선한다는 측면에서 지방자치단체장은 일반계 고등학교에 교육경비보조금을 증가시킬 수 있다.

마지막으로 역 인과관계의 측면이다. 자율형 사립고의 존재로 인해 교육예산이 높아진 것이라고 해석할 수도 있으나 교육예산이 높은 자치구가 그만큼 교육에 투자를 많이 해 왔고, 그렇기 때문에 자율형 사립고의 지정

경쟁에 있어 유리하여 많은 자사고를 유치할 수 있었다는 해석도 가능하다.

이러한 세 가지 분석은 어느 하나가 지배적이라고 보기 어려우며 각 자치구에 따라 세 가지 현상이 같은 시점에서 지역에 따라 혼재되어 있을 수 있다. 예를 들어 강동구의 2013년 학교회계 세입예산서를 살펴보면 자율형 사립고인 배재고에는 지방자치단체의 비법정이전수입이 있으나, 일반계 사립고등학교인 둔촌고등학교와 일반계 공립고등학교인 명일여자고등학교에는 비법정이전수입이 존재하지 않는다. 반면에 강남구에 위치한 자율형 사립고등학교에는 비법정이전수입이 존재하지 않는다.¹²⁾ 그러므로 이러한 분석의 적용에 대해서는 사례연구를 바탕으로 하는 추가적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

두 번째 요인으로는 재정자주도가 있다. 재정자주도란 전체 재원에서 자치단체가 용도를 자율적으로 결정할 수 있는 재원의 비율을 의미한다. 재정능력이 높은 것이 교육예산의 증가로 이어지는 것을 담보할 수는 없으나 재정능력이 높으면 재량적인 지출영역인 교육분야에 투자할 수 있는 가능성이 높아진다는 것을 보여주는 것이라고 볼 수 있다. 다만 자치구세 및 세외수입의 합과 소득변수 자체와 교육예산이 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 봐서, 김성종, 신주영(2007)의 연구에서 언급한 바와 같이 중앙정부의 의존재원에 의한 재정능력에 영향을 받을 가능성이 크다.

인구 대비 기초생활보장자의 비율 역시 유의미한 것으로 드러났다. 인구 대비 기초생활보장자의 비율에 따라 무상급식지원액의 제외 여부와 관계없이 교육예산이 정의 관계를 보이는 것은 기초지방자치단체의 교육지원사업은 복지정책의 연장선, 혹은 복지와 연계된 정책이라는 관점에서 이루어지는 경향이 있다고 볼 수 있다.

12) 물론 교육경비보조금이 학교특별회계로 포함되는 경우 상세한 예산내역을 확인해봐야 할 것이나 학교알리미 공시제도에서 그러한 내역을 확인하기는 어려웠다.

마지막으로 전년도 예산이 유의미한 것으로 볼 때, 점증주의 이론에 의한 예산의 설명이 가능하다고 볼 수 있다. 점증주의에 따르면 예산은 조금씩 변화하면서 증가하는 속성을 지닌다. 이러한 관점에서 볼 때, 전년도 예산과 교육예산이 정(+)의 관계를 보이고 있는 것은 예상했던 바와 같게 도출된 결과라고 볼 수 있다.

우선 무상급식의 실시 여부가 무상급식지원액을 제외한 경우 유의미하지 않은 결과는 재정자주도가 교육예산과 정의 상관관계를 가진 것과 연관시켜 해석해볼 수 있다. 무상급식지원액의 존재는 일부 의무지출의 성격을 가지므로 분명 교육분야에 지출되는 비용을 증가시키는 결과를 가져온다. 이는 의무지출로 분류되는 사회복지분야의 예산이 증가하는 것과 같다. 그러므로 무상급식지원액을 포함하는 교육예산은 무상급식의 실시 여부와 정의 상관관계를 가지게 된다.

반면에 무상급식지원액으로 인해 교육예산이 증가하였다 하더라도 이를 제외한 예산이 줄어든 것이라고 보기는 어렵다. 만약 지방자치단체의 재원이 풍족한 경우, 무상급식지원액을 추가로 부담하더라도 기존의 사업들을 축소시키지 않을 수 있기 때문이다. 물론 재원이 부족한 지방자치단체는 무상급식지원액을 위해 다른 사업의 예산을 축소시킬 수 있다. 그러나 두 가지 현상이 혼재되면 통계적으로는 어떠한 한 방향으로의 움직임이 관측되지 않으므로 통계적으로 유의미하다고 보기 어렵게 된다.

2. 교육경비보조금의 결정요인에 대한 분석

학생 1인당 교육경비보조금의 결정요인을 살펴보기 위한 모형에서 무상급식지원액을 제외한 경우와 제외하지 않은 경우 모두 유의미했던 요인들을 살펴보면, 무상급식의 시행여부, 선거실시여부, 자치구세 및 세외수입의 합, 소득변수가 있다.

우선 무상급식의 시행여부부터 살펴보면, 무상급식지원액이 포함된 경우, 무상급식의 실시여부와 교육경비보조금은 정의 관계를 나타낸다. 이는 무상급식지원액이 교육경비보조금의 형태로 포함되기 때문에 무상급식으로 인해 교육경비보조금의 액수가 증가하는 것을 의미한다.

반면 무상급식지원액을 제외한 교육경비보조금은 무상급식 시행 여부와 부의 관계를 나타낸다. 이러한 현상은 무상급식의 의무지출적 성격으로 인해 교육경비보조금으로 행해지던 사업들이 재정압박을 받아 위축된 결과라고 할 수 있다.

그러나 교육예산에서는 무상급식지원액을 제외한 경우 무상급식 시행 여부와 통계적으로 유의미하지 않았다는 점에서 교육경비보조금과 교육예산의 차이가 발생한다. 이는 김재훈(2014)의 연구에서 해석의 단서를 찾을 수 있다. 김재훈(2014)은 비법정전출금과 교육경비보조금을 비교하면서 교육경비보조금이 일반회계에서 지출되기 때문에 지방자치단체장의 업적으로 돌리기 용이하다고 하였다.

이러한 점에서 생각해보면 지방자치단체장들은 일반회계에서 지출되나 결국 타 기관인 교육기관으로 금액을 이전하여 교육기관의 명의로 시행하는 사업인 교육경비보조금보다는 자치단체가 직접 주관하는 교육예산을 이용한 사업을 더 선호할 수 있다. 학교에 지원을 해 주었다는 것보다는 구청이 직접 어떠한 사업을 하였다는 것이 자치단체장의 업적으로 남기기가 수월하기 때문이다.

그렇다면 무상급식으로 인해 교육경비보조금에 재정압박요인이 생겼음에도 불구하고 재원이 풍부한 자치구에서 교육에 대한 투자를 늘리려 할 때, 교육경비보조금보다는 무상급식지원액을 제외한 교육경비보조금은 줄어든 채로 두고, 교육경비보조금이 아닌 교육예산을 증가시키려는 경향이 있을 수 있다. 반면에 재원이 풍부하지 않은 자치구는 교육경비보조금이 무상급식으로 인해 압박요인이 생기면 타 교육경비보조금에 의한 사업을 줄여 대응할 수 있다. 이렇게 된다면 교육예산은 무상급식지원액을 제외했을 때 무상급식의 시행여부와 무관하게 변화하고, 교육경비보조금은 감소할 수 있다.

도서관 수가 무상급식지원액을 포함 여부와 관계 없이 교육경비보조금과 유의미한 부의 상관관계를 나타내는 것은 도서관 수가 적을수록 교육경비보조금이 늘어난다는 것을 의미한다. 이는 도서관 수가 적으면 학교의 도서관 개방 등을 유도하기 위해 교육경비보조금을 높인다는 가설을 뒷받침하는 근거가 될 수 있다.

교육경비보조금이 인구 1인당 자치구세와 세외수입의 합에 정의 상관관계를 보인 것은 교육경비보조에 관한 조례의 영향으로 보인다. 많은 자치구들이 총 교육경비보조금액의 범위를 자치구세와 세외수입의 합의 일정 비율로 제한하고 있기 때문이다. 만일 각 자치구들이 교육경비보조금을 최대한 지급하려 한다면 그 금액은 조례에서 설정한 최대치인 자치구세와 세외수입의 합에 비례할 수밖에 없다. 이러한 상관관계는 지역주민의 교육에 대한 관심으로 인해 지방자치단체들이 교육에 대해 최대한 투자하려고 한다는 것을 보여준다.

이외에 교육경비보조금이 소득에 대해 정의 상관관계를 보인다는 점은 자치구의 소득이 높을수록 기초자치단체의 재정능력이 높아져 투자할 수 있는 가용재원이 늘어난다는 관점에서 해석할 수 있다.

교육경비보조금이 선거의 실시 여부와 부의 관계를 보인 것은 선거와 같은 정치적 특성에 의한 영향이 아니라 본 연구가 다루고 있는 자료의 특성으로 인한 한계라고 보인다. 본 연구의 시간적 범위가 2010-2013년도이고, 선거는 2010년도에 있었기 때문에, 절대적인 금액의 크기는 2010년이 가장 작았을 것이기 때문이다.

그렇지 않고, 만약 정말로 선거실시여부에 의한 영향으로 발생한 부의 상관관계라고 가정한다면, 이것은 구청장의 재선을 위한 정치적 시도라고 볼 수 있다. 앞에서 논의한 바와 같이 구청장들은 자치단체가 직접 주관하는 교육사업을 교육경비보조금보다 더 선호할 가능성이 있으므로 선거가 있는 해에는 단위학교에 비용을 지원해주는 것보다는 기초지방자치단체가 직접 나서서 사업을 시행하는 방식을 더 선호했을 수 있다.

같은 관점에서 무상급식지원액을 포함했을 때, 교육경비보조금의 자사고의 수와 부의 상관관계를 보이는 것도 해석할 수 있다. 자사고의 수가 많은 지역은 그만큼 주민들이 교육에 대한 관심도도 높다고 볼 수 있으므로 지방자치단체가 교육에 신경을 많이 쓰고 있다는 것을 보여주기 위해 지방자치단체가 직접적으로 시행하는 사업의 비중을 높일 수 있다.

교육예산과는 다르게 교육경비보조금은 전년도 교육경비보조금과 통계적으로 유의미한 관련이 없는 것으로 나타났다. 이는 교육예산이라는 교육분야의 총액은 점증주의적 의사결정에 영향을 받는데 비해 교육경비보조금은 상대적으로 점증주의 외의 다른 요소에 대해 영향을 받는 것이라고 볼 수 있다. 교육경비보조금이 주로 재정능력 요인에 영향을 받는다는 점과 교육경비보조금의 교부가 일반적인 예산과 달리 교육경비보조금 심의위원회라는 추가적인 심의기관을 거친다는 점을 고려해보면, 교육경비보조금은 재정능력이 허락하는 한도 내에서 점증주의와는 별개로 정치적 과정의 영향을 받는다고 볼 수 있다.

3. 비법정전출금의 결정요인에 대한 분석

학생 1인당 비법정전출금에 대한 결정요인을 살펴본 결과, 전년도 비법정전출금만 유일하게 유의미한 것으로 밝혀졌다. 전년도의 비법정전출금과 부의 상관관계를 가지고 있는 것은 비법정전출금의 특성에 따른 것으로 보인다.

비법정전출금의 경우, 상대적으로 규모가 큰 사업에 이용되는 지출형태이다. 이러한 사업의 대표적인 사례로 건축과 같은 사업들이 있고, 이들 사업은 초기지출이 큰 성향을 가진다. 그러므로 시간이 경과할수록 점진적으로

비법정전출금이 감소하거나 지급되지 않는 경우가 존재하는 것으로 보인다.

재정자주도의 경우, 유의미한 결과를 보이지 않았다. 그러나 변수를 재정자주도가 아닌 재정자립도로 하고 나머지 독립, 통제변수를 동일하게 하여 모형을 만들었을 경우, 재정자립도는 유의미한 정의 상관관계를 보이는 것으로 나타났다. 이는 비법정전출금의 예산결정에 있어 자율적으로 사용할 수 있는 금액이 아닌 지방자치단체의 근본적인 세입에 의한 재정능력에 의해서 결정되는 것으로 볼 수 있다.

4. 총 예산 대비 교육예산의 비중의 결정요인에 대한 분석

총 예산 대비 교육예산의 비중의 결정요인에 대한 분석에서 유의미하게 등장한 변수로는 전년도의 교육예산의 비중, 자사고의 수, 재정자주도, 소득이 있다.

전년도의 교육예산의 비중이 유의미하다는 것은 기본적으로 교육예산이라는 것이 점증주의적 의사결정에 의해 영향을 받고 있다는 점을 의미한다. 즉, 전년도의 교육예산 비중이 높았던 경우에는 교육예산의 비중이 지속적으로 높다는 것을 의미한다.

교육예산의 비중에서도 자사고의 수는 유의미한 요소로 등장하였다. 자사고의 수가 많을수록 교육예산의 비중은 높은 추세를 보이고 있었다. 이러한 점은 자사고의 존재를 교육환경에 대한 주민의 관심이 높다는 것으로 지방자치단체가 인식하고, 그만큼 예산비중에 반영하는 것이라고 볼 수 있다.

마지막으로 재정자주도와 소득이 교육예산의 비중에 대해 유의미한 것은 교육이라는 분야가 재량지출로 분류되는 분야이기 때문으로 보인다. 지방자치단체의 재정능력이 충분하지 않다면, 의무지출에 해당하는 영역의 지출을 수행하기에도 벅찰 것이므로 재량분야에 대한 예산의 비중이 줄어드는 것이고, 상대적으로 재정이 풍족한 경우, 재량분야에 대한 투자가 증가할 수 있기 때문이다. 물론 재정이 풍족하다고 해서 교육분야에 투자하리라는 보장은 할 수 없으나 분석결과에 따르면, 재정이 풍족한 경우 교육예산의 비중이 증가하는 것으로 보아 실제로 재정이 풍족해지면 교육에 대한 투자를 증가시키는 형태를 보인다고 볼 수 있다.

다만, 소득이 교육예산의 비중과 부의 관계라는 것은 소득이 적은 구가 교육예산의 비중이 높다는 의미이다. 이는 교육예산의 영향요인에서 기초생활보장자의 비율이 정의 관계를 맺는 것과 관련지어 볼 때, 교육복지 측면에서의 교육예산이 편성되고 있을 가능성을 보여준다.

5. 결정요인별 영향을 끼치는 종속변수에 대한 분석

분석 결과, 각 결정요인별로 영향을 끼치는 종속변수가 제각기 달랐다. 그러한 결과가 도출된 원인에 대해 결정요인별로 간략히 정리하여 보았다.

1) 자사고의 수

자사고의 수는 교육예산, 교육예산의 비중에는 유의미한 변수였다. 이는 앞에서 논의한 바와 같이 교육에 대한 관심이 많은 주민들이 자사고가 있는 지역으로 모이게 되고, 지방자치단체는 그에 따라 교육에 대한 투자를 증가시킬 수밖에 없기 때문이다.

그러나 자사고의 수는 교육경비보조금이나 비법정전출금과는 무관하였다. 이러한 결과는 두 가지 지출형태가 가진 특성에 의한 것으로 보인다. 교육경비보조금은 각급학교의 신청을 통해 교육경비보조금 심의위원회의 결정에 따라 이루어진다. 즉, 각 학교의 신청이 우선적이기에 각급 학교에서 이를 신청하게 되는 정치적 과정에 추가적인 영향을 받는다. 또한 교육경비보조금 심의위원회는 외부 인사, 교육청 인사 등도 포함되기 때문에 지방자치단체장의 의사가 반영되기 쉬운 예산편성단계보다는 상대적으로 참여자가 많으며, 추가적인 정치적 과정이 발생한다.¹³⁾ 이러한 결정과정에서의 특성 때문에 자사고의 수가 교육경비보조금에는 유의미하지 않은 것으로 보인다.

반면 비법정전출금의 경우는 지출의 용도상 문제인 것으로 보인다. 비법정전출금은 주로 지출액이 큰 사업(건설 등)에 이용되기 때문에 특별히 자사고에 투자되는 것이 아닌, 노후시설 보강 등을 우선순위로 삼을 것이기 때문에 그러한 것으로 보인다.

2) 사회적 요인

첫째로, 도서관의 수는 교육경비보조금에 대해서만 유의미한 변수로 작용하였다. 교육경비보조에 대한 조례에서 주민들이 함께 이용할 수 있는 문화시설의 개방 등을 위해 교육경비보조금을 사용할 수 있다고 한 것으로 보아 도서관의 수가 적은 자치구일수록 교육경비보조금을 통해 도서관을 위탁 운영, 혹은 일반인에게도 개방하는 방식으로 문화시설을 운영하는 것으로 보인다.

체육시설의 수는 도서관의 수와 같은 논리에서 출발하여 선정한 변수였으나 유의미하지 않았다. 이는 학교들이 운동장 개방 이외에 체육시설을 갖추고 있는 경우가 천차만별이라 그러한 것으로 보인다.

인구 대비 기초생활보장자의 비율은 교육예산의 경우에만 유의미한 변수

13) 교육청의 경우, 자율형 사립고는 지자체, 교육청에서 재정적으로 독립하는 것을 목표로 삼고 있기 때문에, 자사고가 교육경비보조금을 신청하는 경우, 이를 부정적으로 보고 심의 과정에서 이의를 제기할 수 있다. 교육경비보조금 심의위원회에는 구의회 의원이나 외부 인사 등도 포함되는데, 이 경우 자신들과 연관이 있는 학교를 지원하게 될 수 있으며, 그러한 학교가 자사고라는 보장은 없기 때문이다.

였다. 이는 교육예산이 복지의 일종으로 연계되어 운용될 가능성을 보여준다. 그러나 교육예산의 비중은 인구 대비 기초생활보장자의 비율과 무관한 것으로 볼 때, 속단할 수는 없다.

3) 정치적 요인

선거의 시행여부는 교육경비보조금의 경우에만 유의미했으며, 선거가 실시되는 것이 교육경비보조금의 감소를 불러왔다. 이는 앞에서 논의한 바와 같이 2가지 가능성이 모두 존재한다.

전년도의 예산 순위는 어떤 종속변수에서도 유의미한 변수로 작용하지 않았다는 점에서, 실제적으로 예산을 결정하는 과정에서는 크게 고려되고 있지 않다고 본다.

무상급식의 시행 여부는 교육예산, 교육경비보조금에 영향을 끼쳤다. 이는 무상급식지원액이 교육예산, 교육경비보조금에 포함되어 있기 때문인 것으로 보이며, 이것이 유의미한 방향성을 보였다는 점보다는 기초통계량 분석을 통해 도출한 점이 더 중요하다고 보인다. 기초통계량 분석에 따르면 무상급식의 시행이 무상급식지원액을 제외한 예산들의 구별 격차를 키우는 결과를 가져오고 있었다. 이는 각 구별 교육격차를 심화시킬 수 있는 요인이 될 수 있다.

4) 재정능력 요인

재정자주도는 교육경비보조금과 비법정전출금에는 유의미하지 않았으나 교육예산에는 유의미한 결과를 보였다. 이러한 결과는 교육경비보조금은 추가적인 정치적 결정과정이 있다는 점과 지원액의 범위를 명시한 별도의 조례가 있다는 점에서 상대적으로 관계가 적은 것이라 보이고, 비법정전출금은 재정자주도보다는 재정자립도와 유의미한 것으로 볼 때, 비법정전출금의 용도 및 금액의 크기 상 이전재원이 아닌 순수한 자주재원을 고려하여 결정하냐고 볼 수 있다.

인구 1인당 자치구세와 세외수입의 합은 교육경비보조금에 대해 유의미하였는데, 이는 교육경비보조에 대한 조례의 지원액 기준이 자치구세와 세외수입의 합을 기준으로 책정되기 때문인 것으로 보인다.

마지막으로 소득은 교육예산과 교육경비보조금 모두에 영향을 끼쳤는데 이는 구의 기본적인 재정능력이 중요하다는 것을 보여준다.

6. 가설의 검증

1) 자사고 요인에 대한 가설 검증

자치구에 자사고의 수가 많을수록 전체 교육예산에 영향을 끼칠 것이라는 가설은 부분적으로 채택되었다. 종속변수를 교육예산으로 할 경우, 자율형 사립고등학교의 수가 많을수록 교육예산은 증가하는 모습을 보여 가설이 채택되지만 종속변수가 교육경비보조금일 경우에는 유의미하지 않거나 오히려 부의 상관관계를 보였다. 가설과 마찬가지로 학생 1인당 비법정전출금과 자사고의 수는 무관하였고, 교육예산의 비중은 유의미하였다. 즉, 가설1-1과 1-3, 1-4는 채택되었으나 1-2는 기각되었다.

2) 사회적 요인에 대한 가설 검증

우선 도서관의 수가 적을수록 교육예산, 교육경비보조금, 교육예산의 비중이 증가할 것이며, 비법정전출금과는 무관할 것이라는 가설은 기각되었다. 종속변수를 교육경비보조금으로 할 경우에는 무상급식지원액의 제외 여부와 관련없이 가설이 성립하고, 실제로 비법정전출금과도 무관하나 학생 1인당

교육예산, 교육예산의 비중과는 무관하지 않아 부분적으로만 가설이 일치하였다.

둘째로 체육시설의 수가 적을수록 교육예산, 교육경비보조금, 교육예산의 비중이 증가할 것이며, 비법정전출금과는 무관할 것이라는 가설 역시 기각되었다. 어떠한 종속변수에서도 체육시설의 수가 유의미한 변수로 나타나지는 않았다.

세 번째로 인구 대비 기초생활보장자의 비율이 높을수록 교육예산, 교육경비보조금, 교육예산의 비중, 비법정전출금이 증가한다는 가설은 기각되었다. 종속변수가 교육예산인 경우에만 인구 대비 기초생활보장자의 비율이 높을수록 종속변수가 증가하였고 타 종속변수와는 통계적으로 유의미하지 않았다.

3) 정치적 요인에 대한 가설검정

첫 번째로 지방자치단체장의 선거가 있는 경우, 교육예산, 교육경비보조금, 교육예산의 비중, 비법정전출금이 증가할 것이라는 가설은 기각되었다. 종속변수가 교육경비보조금일 경우 선거 실시여부와는 부의 상관관계를 보였으나, 타 종속변수와는 통계적으로 유의미하지 않았다.

둘째로 전년도 예산순위가 낮을수록 교육예산, 교육경비보조금, 교육예산의 비중, 비법정전출금이 증가할 것이라는 가설 역시 기각되었다. 전년도 예산순위는 어떤 종속변수에서도 유의미한 변수로 나타나지 않았다.

마지막으로 무상급식의 시행은 무상급식을 포함한 총예산과 교육경비보조금, 교육예산 비중의 증가를, 무상급식을 제외한 총예산과 교육경비보조금의 감소를 불러올 것이며 비법정전출금과는 무관할 것이라는 가설은 채택되지 않았다. 무상급식의 실시여부는 교육예산의 비중과는 무관하였고, 무상급식 지원액을 제외한 교육예산의 경우와도 무관하였다.

4) 재정능력 요인에 대한 가설설정

재정능력 요인의 첫 번째 가설인 인구 1인당 자치구세 및 세외수입이 높을수록 교육예산, 교육경비보조금, 교육예산의 비중, 비법정전출금이 증가한다는 가설은 기각되었다. 종속변수가 교육경비보조금인 경우에만 가설이 성립했고, 다른 종속변수에서는 유의미하지 않았다.

두 번째 가설인 인구 1인당 소득이 높을수록 5가지 종속변수가 모두 증가한다는 가설은 기각되었다. 이 가설은 종속변수가 교육경비보조금을 변수로 하는 경우에만 가설이 채택되었다.

마지막으로 재정자주도가 높을수록 5가지 종속변수가 모두 증가한다는 가설은 기각되었다. 종속변수가 무상급식지원액을 포함한 학생 1인당 교육경비보조금일 경우와 학생 1인당 비법정전출금일 경우에는 가설이 채택되지 않았고, 나머지 종속변수의 경우에는 가설이 채택되었다.

종합해보면 온전히 가설이 채택된 것은 없으나 종속변수에 따라 부분적으로 가설이 채택되는 경우가 있는 것으로 볼 때, 종속변수에 따른 결정요인들이 제각기 다른 것으로 볼 수 있다.

이는 교육분야의 예산의 결정요인에 대한 연구에 있어 종속변수에 따른 개별적인 연구가 필요하며 교육예산, 교육경비보조금, 비법정전출금, 교육예산의 비중에 대해 개별적으로 접근하여 각각의 특성을 파악할 수 있는 추가적인 연구가 필요하다는 점을 알려준다.

제 5장 결론

제 1절 연구결과의 요약

최근 교육에 관한 관심도가 높아지며 지방자치에서도 교육이 중요한 이슈로 떠올랐다. 지방자치제도는 대응성의 관점에서 교육에 대한 관심도를 반영하여 교육예산을 증가시키는 등 대응을 하고 있다. 이러한 상황에서 교육예산의 실증적인 결정요인이 무엇인가에 대한 연구가 필요하게 되었다.

본 연구에서는 기초자치단체의 교육예산의 현황을 파악하고 결정요인을 분석하려 하였다. 이를 위해 서울특별시 산하 25개 자치구의 2010년부터 2013년까지의 통계자료와 구의회 회의록 등의 자료를 바탕으로 하여 실증적인 분석을 진행하였다.

지방자치단체의 교육예산은 크게 교육예산, 교육경비보조금, 비법정전출금으로 구분할 수 있다. 교육예산은 일반회계에서 교육분야로 분류되어 지출되는 예산이며 교육경비보조금을 포함하는 개념이다. 교육경비보조금은 일반회계에서 교육기관으로 이전되는 형태의 지출이다. 비법정전출금은 일반회계에 포함되지 않고 교육기관으로 이전되는 형태의 지출이다.

연구에서 종속변수를 예산의 총액으로 할 경우, 인구 및 지리적 요건에 따른 문제가 발생할 수 있으므로 이를 보정하기 위해 학생 1인당 예산을 종속변수로 사용하기로 하였고, 교육예산, 교육경비보조금, 비법정전출금이 각자 다른 결정요인을 가지고 있을 것이라고 판단하여 각각을 종속변수로 하였다. 그리고 무상급식지원액의 성격에 대해 모호함이 있어 무상급식지원액의 제외 여부를 종속변수에 추가하였다. 마지막으로 전체 예산에서 교육예산의 비중 역시 타 분야와 비교하여 상대적인 중요도를 비교할 수 있다고 보아 총 6가지 종속변수를 사용하였다. 6가지 종속변수들은 1) 학생 1인당

교육예산, 2) 무상급식지원액을 제외한 학생 1인당 교육예산, 3) 학생 1인당 교육경비보조금, 4) 무상급식지원액을 제외한 학생 1인당 교육경비보조금, 5) 학생 1인당 비법정전출금 6) 총 예산대비 교육예산의 비중이다.

독립변수의 경우 선행연구들과 구 의회의 회의록, 조례 등을 참조하여 사회적 요인으로는 도서관의 수, 체육시설의 수, 인구 대비 기초생활보장자 비율을 선택하였고, 정치적 요인으로는 무상급식 시행 여부를 더미변수화 하였고, 이웃 지방자치단체와의 예산경쟁 요인으로 전년도 예산순위를, 정치적 경기순환론에 따라 선거 실시여부를 채택하였다. 재정능력 요인으로 재정자주도와 인구 1인당 자치구세와 세외수입의 합, 1인당 소득을 사용하였고, 소득은 대리변수로서 재산세와 소득세의 합을 사용하였다. 마지막으로 2011년 이후 교육에서 이슈 중 하나였던 자율형 사립고(자사고)의 수를 새로운 변수로 포함시켰다.

본 연구에서 사용한 실증자료는 서울특별시 산하 25개 자치구의 4년간의 자료로 시계열, 횡단면 구조를 가지고 있다. 이에 따라 패널 데이터 셋을 구성하고 하우스만 검정과 LM검정, F검정 등을 통해 고정효과모형, 확률효과모형, 합동 OLS 모형 중 종속변수와 독립변수에 적합한 모형을 선택하고 결과를 도출하였다. 이는 패널 데이터 및 종속변수의 특성에 따라 가장 설명력이 높은 모형을 사용하기 위한 것이다.

기초통계량 분석에서 주목할만한 점은 무상급식지원액의 제외 여부가 교육예산과 교육경비보조금에 있어 무상급식지원액 이외의 순수한 재량적 예산의 각 자치구별 격차를 심화시켰다는 점이다. 무상급식지원액을 제외할 경우, 각 자치구별 교육예산 및 교육경비보조금의 표준편차가 커지는 모습을 보였다.

교육예산의 결정요인을 알아보기 위해 회귀분석을 한 결과는 다음과 같다. 첫째, 자사고의 수는 종속변수를 교육예산으로 할 경우, 무상급식지원액

의 제외 여부와 관계없이 자율형 사립고등학교의 수가 많을수록 교육예산은 증가하는 모습을 보였다. 이는 자사고의 존재로 인해 자사고에 교육투자를 증가시키는 자사고 집중효과, 일반고의 경쟁력을 높이기 위해 일반고에 투자하는 일반고 집중효과, 교육예산이 많기 때문에 자사고가 생겨난 역인과 관계 3가지의 해석 가능성이 존재하며 이에 대해서는 사례연구를 통해 추가적으로 살펴볼 필요가 있다. 종속변수가 교육경비보조금일 경우 무상급식지원액을 제외한 경우 통계적으로 유의미하지 않았고 무상급식지원액을 포함하는 경우 오히려 부의 상관관계를 보였다. 이외에 교육예산의 비중과는 정의 상관관계를 보여 자사고의 수가 교육예산에 영향을 끼치고 있다는 점을 알 수 있었다.

둘째, 사회적 요인의 경우, 도서관의 수는 교육경비보조금에 대해서만 유의미한 관계를 가져왔고, 도서관의 수가 적을수록 교육경비보조금이 증가하는 행태를 보였다. 이 행태는 학교 도서관 개방을 위해 교육경비보조금이 유인책으로 사용될 수 있다는 가설을 뒷받침한다. 체육시설의 수는 어느 종속변수에서도 유의미하지 못한 것으로 드러났다. 인구 대비 기초생활보장자 비율은 교육예산이 종속변수일때만 유의미했고, 이는 교육예산이 어느 정도 복지분야와 연계되어 지출되고 있을 가능성을 보여준다.

셋째, 정치적 요인에서 지방자치단체장의 선거 여부는 교육경비보조금의 경우에만 부의 상관관계를 드러냈다. 이는 정치적 경기순환론의 설명력이 교육예산에서는 상대적으로 부족함을 의미하나, 오히려 선거가 있는 경우 지방자치단체는 재원을 이전하기보다는 자체적인 사업을 진행하는 것으로 볼 수도 있다. 무상급식의 실시여부는 교육경비보조금이 종속변수일 경우 유의미했고, 무상급식지원액의 제외 여부에 따라 무상급식지원액이 제외될 경우 부의 상관관계를, 포함될 경우 정의 상관관계를 보였다. 이를 통해 무상급식의 실시가 순수한 재량적 교육경비보조금에 있어 재정압박요인으로 작용한다는 것을 보여주었다. 또한 기초통계량 분석을 통해 드러났듯, 자치구별 격차가 심화되는 경향도 보였다. 이웃 지방자치단체와의 예산경쟁을 비교하기 위한 전년도 예산 순위는 순위가 낮을수록 교육예산이 적다는 결과를 보여주어 구 의회의 회의록에서는 증액의 논거로 활용될지라도 그것이

실증적으로 유의미하지는 않음을 보였다.

넷째, 재정요인론 측면의 변수들을 살펴보면 인구 1인당 자치구세와 세외수입의 합은 교육경비 보조에 대한 조례에서 교육경비보조금의 범위 근거로 많이 사용되어 실증적인 분석에서도 무상급식지원액을 포함하는 총 교육경비보조금에 대해 양의 상관관계를 가지는 것으로 확인되었다. 재정자립도의 경우, 대체적으로 유의미한 것으로 도출되었으나 비법정전출금의 경우에는 유의미하지 않았고, 오히려 비법정전출금은 재정자립도와 관련이 있는 것으로 밝혀졌다. 마지막으로 소득변수의 경우, 교육경비보조금을 종속변수로 할 때와 교육예산의 비중에 대해 유의미한 것으로 나타났다.

마지막으로, 통제변수로 사용한 전년도 예산이 대부분의 종속변수에서 유의미한 것으로 드러나 점증주의 이론에 기반한 예산결정요인의 설명력이 높은 것으로 나타났다. 다만 교육예산과 달리 교육경비보조금은 추가적인 정치적 과정이 있어 점증주의의 영향을 적게 받는 것으로 나타났다.

이러한 분석들을 종합해보면, 교육예산의 종류인 교육예산, 교육경비보조금, 비법정전출금 각각의 영향요인이 다른 것이 도출되었다.

제 2절 연구의 시사점

최근 교육이슈에 대해 지방자치에서의 관심이 높아지고 있는 상황에서 본 연구의 결과는 교육예산의 결정요인들을 밝혀내고 이해하는 데 도움이 될 것이다.

그리고 교육예산분야는 교육청의 사무이나 지방자치단체가 자율적으로 편성하는 중앙의 통제를 받지 않고 결정하는 분야로 본 연구는 이러한 자율적 영역의 예산결정요인이 어떠한 것인가에 대한 이해를 높일 수 있으며 교육청 측면에서 교육경비보조금이나 비법정전출금은 교육청의 세외수입을 제외한 거의 유일한 재량적 세입원이므로 교육청 측면에서는 재량적인 세입의

결정요인을 탐구하는데 도움이 된다.

비법정전출금을 비롯한 6가지 종속변수에서 재정자주도, 재정자립도가 유의미한 결과를 보였다는 점에서 지방자치단체의 재정능력이 재량적 예산영역에서 중요하게 고려되어야 할 부분이라는 점을 밝혔다,

또, 교육예산, 교육경비보조금, 비법정전출금의 영향요인이 각각 다르다는 점을 밝힘으로 인해 각각의 예산 편성에 대해 개별적인 연구와 이해가 필요하다는 점을 알 수 있었다.

이외에 자율형 사립고등학교가 기초지방자치단체의 교육예산에 미치는 영향에 대한 실증적인 연구자료를 제시하여 기존의 자사고의 영향에 대한 연구가 지가 상승 혹은 개인, 가족 차원에서 다루어졌던 연구의 범위를 확장시키는 데 도움이 될 것이다.

본 연구를 통해 도출할 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다.

우선 자사고의 존재가 교육예산을 증가시킨다는 것이 밝혀진 만큼, 자사고로 인해 증가하는 교육예산이 어떠한 분야로 지출되고 있는가에 대한 고려가 필요하다. 만약 증가하는 교육예산이 자사고에 집중되어 투자되고 있다면 최근 문제시되고 있는 일반계 고등학교의 슬럼화 문제나, 교육예산의 불평등 배분상태를 심화시켜 궁극적으로는 교육의 형평성을 해칠 수 있고 그로 인해 사회의 형평성에 피해가 갈 수 있기 때문이다.

둘째로 각 자치구들의 재정능력에 대한 고려가 필요하다. 본 연구에 따르면 재정자립도나 재정자주도는 교육예산에 있어 유의미한 관계이며 대체적으로 재정자립도나 자주도가 높을수록 예산이 증가하는 것으로 나타났다. 이를 통해 자치구들의 재정능력이 풍부한 것이 교육을 비롯한 각종 재량적 지출영역의 자유를 보장해준다는 점을 알려준다.

셋째로 무상급식에 대한 고려 역시 필요하다. 교육경비보조금에 대한 연구에서 무상급식의 시행 여부가 재정압박 변수로 작용함과 동시에 자치구 간 무상급식지원액을 제외한 타 예산의 격차를 증가시키는 것으로 나타났다. 이는 형평성을 위해 실시한 무상급식이 오히려 자치구 간의 교육서비스에 대한 격차를 심화시킬 수 있는 가능성을 보여준다.

마지막으로 우리나라는 예산에 있어 점증주의 이론의 설명력이 높은 것으로 나타났는데 교육예산에서도 점증주의 이론의 설명력이 높았다. 이는 예산이 특정한 요소에 의해 드라마틱한 변화가 있는 것이 아니고, 기존의 예산에서 소극적인 변화를 추구하면서 현상유지를 한다는 것을 의미한다. 이러한 것이 꼭 부정적인 것은 아니나 지방자치단체가 일선 학교기관과 협의하여 빠르게 주민의 교육수요에 맞추어 서비스를 제공하려는 노력이 필요하다. 또한 교육경비보조금은 점증주의에 영향받지 않는 것으로 볼 때, 교육경비보조 심의위원회 내부의 정치과정에 큰 영향을 받는 것으로 보인다. 그러므로 이 과정에 대한 추가적인 조사가 필요하다.

제 3절 연구의 한계 및 제언

본 연구는 서울특별시 산하 자치구들의 자료를 바탕으로 교육예산의 결정요인을 밝히려 하였으며 연구의 한계는 다음과 같다.

첫째, 자료의 부족 문제이다. 교육경비보조금의 경우 상대적으로 긴 시계열 자료를 확보할 수 있으나 교육예산은 예산제도의 변경으로 인해 2008년 이전의 자료와 이후의 자료가 연속성이 없으며, 각 자치구별 예산서나 서울통계를 비롯한 자료도 충분치 않아 시계열 자료의 범위가 2010-2013년도로 상대적으로 짧은 점이 있다.

둘째, 자료의 신뢰성 문제이다. 각 자치구들의 예산서 편성 방식이 다르다. 어떠한 구는 포괄적으로 예산을 편성하는 반면, 다른 구는 세세한 사업, 항목별로 예산을 편성하는 모습을 보였다. 이는 자료의 일관성 측면에서 문제가 있다.

셋째, 변수의 문제이다. 구 의회 회의록 등을 통해 변수의 단서를 살펴보았으나 상대적으로 계량화가 가능한 변수들만 선정하였으며, 그러한 변수들이 실제로 교육예산에 영향을 미치는 요인들을 제대로 대표하는지에 대한 문제가 있으며, 계량화가 어려운 변수들에 대한 고려가 어렵다는 점이 있다.

넷째, 방법론적 문제이다. 본 연구는 실증연구를 위해 통계적 방법을 사

용하였다. 그러나 예산은 정치적인 과정으로 계량화하여 통계적 방법으로 밝혀낼 수 있는 것 이상의 요소들이 포함되어 있어 질적인 연구방법론, 사례연구 등을 통해서만 알아낼 수 있는 부분들에 대한 고려가 부족하다. 특히 교육경비보조금은 예산결정과정 이외에 자체적인 심의과정이 추가적으로 포함되어 있어, 이에 대한 별도의 탐구가 필요할 것이다.

이러한 한계점을 보완하기 위해서는 관련자, 즉 교육예산 결정과정의 여러 행위자들을 폭넓게 인터뷰하는 등 질적 방법론을 이용하는 것이 필요하다. 또한, 자사고 집중효과 혹은 일반고 집중효과와 같이 특정 요소들에 대한 세부적인 연구를 통해 전체적인 결정요인, 과정에 대한 추가적인 연구가 필요하다. 마지막으로, 무상급식지원액에 대한 연구를 통해 무상급식이 오히려 재량적인 교육예산의 격차를 심화시키고 있지 않은지에 대해 확인해야 하며 이를 통해 교육예산이 실제 지역 주민들의 행정수요를 반영하는 방향으로 편성될 수 있도록 해야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 고선(2010). 우리나라 지방자치단체의 교육재정 지원 분석. 재정포럼. 171: 6-27.
- 공은배 외(2011). 일반자치단체의 교육투자 실태 및 성과 분석 연구. 한국교육개발원.
- 길주영, 한순구(2005). 인접 중학교의 특목고 진학률이 아파트 가격에 미치는 영향 분석. 연세경제연구. Vol.12 No.2
- 김기곤(2012). 기초지방자치단체 학교지원사업제도의 효율적 개선방안 : 과천시를 중심으로. 석사학위논문. 중앙대학교 행정대학원
- 김경령(2010). 지방자치단체장의 개인적 특성이 지방재정지출정향에 미치는 영향에 관한 연구 . 석사학위논문. 서울대학교 행정대학원
- 김대진(2000). 광역자치단체 재정지출의 성격과 결정요인에 관한 연구. 석사학위논문. 서울대학교 대학원
- 김덕준(2010). 충청북도 지방재정 지출 결정요인분석. 연구보고서, Vol.2010 No.12.
- 김리나(2009). 주택가격결정요인 중 교육환경이 미치는 영향에 관한 실증연구 : 서울시 노원구 사례연구. 석사학위논문. 고려대학교 정책대학원.
- 김미자, 윤광재(2011). 지방교육재정의 세입·세출 구조에 대한 비교분석 : 대구·경북교육청을 중심으로 . GRI 연구논총, Vol.13 No.3
- 김민희, 김동훈(2011). 교육투자 사각지대: 추가적 교육재정 수요와 대책. 한국교육개발원·한국교육재정경제학회 공동포럼
- 김민희(2013). 지방자치단체 교육경비보조 지원유형 탐색. 한국자치행정학보, Vol.27 No.2,
- 김성종, 신주연(2003). .지방재정지출의 결정요인 연구. 공공정책연구, Vol.14.
- 김성희(2009). 지방정부지출의 결정요인에 관한 연구 - 점증성과 경쟁성을 중심으로. 한국행정학회 2009년도 공동학술대회.
- 김은주 외(2013). 재정압박에 따른 기초 지방자치단체 재정지출에 관한 실증분석 연구. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문
- 김재훈(1993). 정부지출 결정요인 검증에 위한 새로운 시도: 미국 주 정부 지출을 중심으로,”한국행정학보, 제27권 제1호.
- 김재훈(2012). 지방교육재정협력에 관한 연구 : 문제점 분석 및 개선방안을 중심으로. 2012 지방재정세미나. 한국지방재정학회

- _____(2013). 지방재정과 교육재정의 연계협력방안. 2013 지방재정세미나. 한국지방재정학회
- _____(2014). 재정적 지방교육지출의 형평성 분석. 국가정책연구 제28권 제1호: 129-150.
- 민인식, 최필선(2012) STATA 기초적 이해와 활용. 서울:지필미디어
- 민인식, 최필선(2012) STATA 패널데이터 분석. 서울:지필미디어
- 박상진(2014). 지역 특목고가 지역역량 및 경제발전에 미치는 영향에 관한 연구 - 양구군에 위치한 강원외고를 중심으로 -. 한국행정과 정책연구 제12권 제1호, p33~55
- 박세훈 외(2010). 지방자치단체 교육 지원사업의 중요도-실행도 분석. 교육재정연구 vol19, no3, pp61-92.
- 박종성(2014). 지방자치단체의 교육경비보조 결정에 관한 의사결정 행태분석 연구 : -경기도 양주시·동두천시 사례를 중심으로-. 석사학위논문. 서울시립대학교 도시행정학과
- 박혜란(2010). 기초자치단체의 교육경비보조금 결정요인 분석 : 서울시 25개 자치구를 대상으로. 석사학위논문. 박혜란, 성균관대학교 국정관리대학원
- 서울통계 <<http://stat.seoul.go.kr>>
- 소순창, 김종욱(1999). 한국 지방정부의 공공지출결정에 관한'결과분석'과'과정분석': 사회보장비의 결정을 중심으로. 韓國行政學報, Vol.33 No.3.
- 손재식(1999). 지방행정개론,
- 신동량(2011). 교육환경이 아파트 가격에 미치는 영향에 관한 실증적 연구 : 서울시 8학군, 4학군, 2학군을 중심으로. 석사학위논문. 상명대학교 재테크경영대학원
- 안전행정부(2013). 지방자치단체 예산개요(상). 안전행정부.
- 안전행정부(2013). 지방자치단체 예산개요(하). 안전행정부.
- 어효진(2014). 지방 교육협력이 학업성취에 미치는 영향에 관한 연구 - 제도·자원·과정을 중심으로 -. 석사학위논문. 서울대학교 행정대학원
- 엄태호·황소하(2010). 교육경비보조제도를 통해 표출된 지방교육수요의 결정요인에 대한 분석: 공공선택론적 접근방법을 중심으로. 한국정책학회보 Vol. 19, No. 2 pp. 45-78.
- 연보라(2012). 민선4기 기초지방자치단체의 재정지출 영향요인에 대한 연구 : 사회개발비와 경제개발비를 중심으로. 석사학위논문. 고려대학교 대학원

- 오병기(2006). 지방 교육문화비의 수요함수 추정. 경제교육연구. Vol. 15, No. 2
- 우명숙(2007). 시도 교육청 수준에서의 교육재정 형평성 분석. 교육행정학연구. Vol. 25, No. 4, pp. 263-284
- _____(2010). 교육생산함수를 활용한 교육자원과 학업성취도의 관계 분석. 교육재정경제연구. Vol. 19, No. 1
- 윤인주(2014). 기초지방자치단체의 재정지출 영향요인. 박사학위논문. 경희대학교 대학원
- 윤홍주(2011a). 지방교육재정 규모의 변화 및 결정요인 분석. 교육재정경제연구. Vol. 20 No. 1
- _____(2011b). 기초자치단체의 교육경비보조금 변화 추이 및 결정요인 분석. 교육재정경제연구, Vol. 20 No. 4
- 이규성(2008) 기초자치단체의 교육비지원 실태 연구 - 서울특별시를 중심으로 -. 석사학위논문. 한국교원대학교 교육정책대학원.
- 이명연(2010). 지방자치단체의 교육지원 활성화 방안에 관한 연구 : 전주시 사례를 중심으로. 석사학위논문, 전북대학교 행정대학원.
- 이미영(2012). 서울시 기초자치단체의 교육경비보조금 운용 사례분석.
- 이윤영(2010). 지방자치단체의 교육재정지원에 관한 연구 : 서울특별시 사례를 중심으로. 석사학위논문. 한양대학교 공공정책대학원
- 이선호 외(2013). 지방자치단체 교육지원 활동 특성 분석 연구. 연구보고 RR2013-31. 한국교육개발원
- 이쌍철, 주철안(2009). 교육경비보조금의 공평성 분석. 교육행정학연구, Vol. 27 No. 1,
- 임성일·손희준(2011). :지방재정과 지방교육재정 간의 관계 재정립. 지방행정연구 Vol. 5, No. 5. pp. 59-92.
- 임승빈(2012). 지방자치론. 법문사
- 전상경, 류춘호(2008). 기초지방정부의 교육재정지원에 관한 연구 : 부산시를 중심으로. 한국지방재정논집. 한국지방재정학회
- 전북발전연구원(2011) ‘지방자치단체의 교육예산 투자, 선택과 집중을 위해 공동협력해야’, 이슈브리핑. vol. 56
- 정동욱 외(2011). 지역교육지원청 내 단위학교 간 교육자원 배분과 학업성취 간의 관계 분석. 교육재정경제연구. Vol. 20, No. 4
- 조동섭(2010). 교육자치와 지방자치의 연계 협력 방안 탐색. 教育行政學研究.

- Vol.28, No.4, pp. 43-61.
- 조예진(2013). 지방정부의 재정지출 정향과 그 결정요인에 관한 연구. 석사학위논문. 고려대학교 대학원
- 주현정(2013). 교육환경이 아파트가격에 미치는 영향에 관한 연구 : 서울특별시를 중심으로. 석사학위논문. 단국대학교 대학원
- 지방자치법(개정 2014.1.21., 법률 제12280호). 국가법령정보센터
 <<http://www.law.go.kr/>>
- 지방교육자치에 관한 법률(개정2014.2.13., 법률 제12394호, 국가법령정보센터
 <<http://www.law.go.kr/>>
- 지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정(개정 2007.12.28., 대통령령 제20464호),
 국가법령정보센터 <<http://www.law.go.kr/>>
- 지방재정교부금법(개정 2014.1.1., 법률 제12153호), 국가법령정보센터
 <<http://www.law.go.kr/>>
- 편장현(2013). 강남구와 지역교육특구 아파트 전세가격 결정요인에 관한 실증분석. 석사학위논문. 서울시립대학교 일반대학원
- 하민지(2014). 지방정부 정책변동의 영향요인에 관한 연구 : 정책유형별 예산변동에 미치는 지방자치단체장의 영향을 중심으로. 석사학위논문. 성균관대학교 국정관리대학원
- 하봉운(2005). 지방분권시대 지역간 교육격차 실태 및 개선방안 연구: 서울시를 중심으로. 교육행정학연구. Vol. 23, No. 3, pp. 167-193.
- _____(2009) 기초자치단체 교육지원의 현황 분석과 향후 과제 - 경기도 31개 시, 군 사례를 중심으로-. 교육정치학연구. Vol. 16, No. 1
- 한국조세재정연구원 <<http://www.kipf.re.kr/>>
- 한원택, 정현영(1994). 지방자치실시에 따른 지방정부 재정지출의 변화 및 원인. 한국지방자치학회보, Vol.6 No.2.
- 행정자치부(2006). 사업별예산제도매뉴얼6.1. 재정고 <<http://lofin.mospa.go.kr/>>

Abstract

A Study on the Determinants of Education Budget of Local Government : by the Local Governments in Seoul City

Joo-seok Hong

The Graduate School of Public Administration

(Master of Public Administration)

Seoul National University

Recently, education issue has gained importance for local government since people have become more interested in education. It makes study about education budget of local government come into request.

For researching education budget of local government, this study uses statistics of 25 local governments in Seoul from 2010 to 2013. Panel data set made by the statistics is analyzed by appropriate statistical models for dependent variables and independent variables that are verified by several examinations like hausman test, LM test, F-test.

In this study, there are different features in education budget, educational expense subsidies, nonstatutory transfer. Thus, each of them is selected dependent variable. Since feature of free-school meals is a tentative, whether transfer for free-school meals comes under is another criterion for selecting dependent variable. Last, ratio of education budget in overall budget is so important that it is a criterion for comparing

relative importance of education with other field in budget. Then, there are 6 dependent variables in this study; 1) educational budget per student, 2) educational budget per student except transfer for free-school meals, 3) educational expense subsidies per student, 4) educational expense subsidies per student except transfer for free-school meals, 5) nonstatutory transfer per student, 6) ratio of education budget in overall budget.

In terms of independent variables, there are 4 factors by probing record of a local council, analyzing preceding research, and interviewing the person interested. First, social factors consist of the number of library and gym, and the ratio of the poor. Political factors are dummy variables for checking enforcement of free-school meals, rank of education budget of the previous fiscal year for investigating peer-competition, and dummy variable for checking election. Fiscal factors consist of financial independence ratio, sum of tax of local government and non-tax revenue per capita, and income per capita; income per capita is substituted by the sum of property tax and income tax. Last, the number of Autonomous Private High Schools is selected due to its influence in education in Korea.

Also, education budget of previous year is control variable by implication of Incrementalism.

Remarkable point in descriptive statistics analysis is that the transfer of free-school meals makes the budget gap between local governments wide. If transfer for free-school meals is excluded, then the standard deviation of the rest of education budget and educational expense subsidies becomes bigger.

The results of analyzing the determinants of education budget are as

follows: First, the number of Autonomous Private High Schools has positive correlation with education budget and ratio of education budget. It can be explained by 3 ways: one is concentration for Autonomous Private High Schools, another is concentration for general high school, and the other is reverse causality. Additional research is necessary for more clear explanations.

Second, in terms of social factors, the number of library effects educational expense subsidies. It means educational expense subsidies are used for providing incentive for schools to open their facilities. On the contrary to this, the number of gym has no effects in any dependent variables. Ratio of the poor effects education budget and it means education budget is used for other fields like social welfare.

Third, in political factors, election has negative correlations with educational expense subsidies. It means Political Business Cycle is less effective for explaining education budget, but it can also mean local government prefers direct policy to transfer. It is fiscal stress factor for discretionary education budget that whether local government supports free-school meals or not. Also it makes the gap of education budget of local governments wider. Rank of education budget of the previous fiscal year has no relationship with dependent variables.

Fourth, in fiscal factors, financial independence ratio effects only education budget. Sum of tax of local government and non-tax revenue per capita effects educational expense subsidies due to ordinance. Income per capita effects educational expense subsidies and the ratio of education budget.

Last, incrementalism affects education budget. However, incrementalism do not affect educational expense subsidies. It means other political process affects educational expense subsidies.

In summary, there are different determinants of education budget, educational expense subsidies, nonstatutory transfer. It means additional studies should consider characteristics of each expenditure.

Through this study, we found out influence of Autonomous Private High Schools in education budget and fiscal ability of local governments are important to determine education budget. However, there exist several limits in this study: limits of collecting time-series data, limits of peripheral region data, and limits of methodology. Thus, further research is recommended for analyzing the determinant of education budget.

Keywords : Local Government, Educational Expense Subsidies, Education Budget, Policy Determinant Theory

Student Number : 2013-21919